

Министерство образования и науки Российской Федерации
Рязанский государственный радиотехнический университет

С.В. ПЕРФИЛЬЕВ, О.Ю. ГОРБОВА, О.И. КУЗНЕЦОВА,
Н.В. ПРОТАСОВА, А.П. БЕЕВ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Монография

Рязань 2014

УДК 330.341.2

ББК 65.01

П26

Перфильев С.В., Горбова О.Ю., Кузнецова О.И., Протасова Н.В., Беев А.П. Институциональные реформы и гражданское общество: монография / под общ. ред. С.В. Перфильева. Рязань: РГРТУ, 2014. 88 с.

Рассмотрены вопросы приживаемости институциональных реформ в обществе. Отдельное место отведено понятию и роли социального капитала в развитии гражданского общества. Освещена тема территориального общественного самоуправления как одной из форм проявления общественного капитала.

Табл. 9. Ил. 13. Библиогр.: 49 назв.

Территориальное управление, институты развития, гражданское общество, социальный капитал, институционализм, территориальное общественное самоуправление

Печатается по решению редакционно-издательского совета Рязанского государственного радиотехнического университета

Рецензенты: Харченко Константин Владимирович, канд.соц.наук, доцент НИУ «БелГУ», зам. директора МАУ «Институт муниципального развития и социальных технологий»; Бобкова Мария Владимировна, канд.полит.наук, доцент кафедры «Государственное, муниципальное и корпоративное управление» РГРТУ, председатель правления Ассоциации органов территориального общественного самоуправления города Рязани.

© Перфильев С.В., Горбова О.Ю.,
Кузнецова О.И., Протасова Н.В.,
Беев А.П., 2014

© РГРТУ, 2014

Оглавление

Постановка вопроса.....	4
1. Модели (подходы) государственного управления.....	7
2. Теоретические аспекты институционализма.....	11
2.1. Современные теории государственного управления и институционализм.....	11
2.2. Норма как базовый элемент институтов.....	16
2.3. Цена доверия.....	20
2.4. Цена подчинения закону.....	22
2.5. Изменение институтов во времени: эволюция и революция.....	23
3. Формирование институтов развития.....	25
4. Гражданское общество в формировании институтов развития.....	30
4.1. Эволюция развития гражданского общества в России.....	30
4.2. Гражданское общество в концепции New Public Management.....	40
4.3. Измерение гражданского общества.....	44
5. Социальный капитал как ресурс развития гражданского общества.....	49
5.1. Понятие и исследования «Социального капитала».....	49
5.2. Социальный капитал с экономической точки зрения.....	52
5.3. Измерение социального капитала.....	55
5.4. Социальный капитал и гражданское общество – точки соприкосновения.....	57
6. Территориальное общественное самоуправление как проявление общественного капитала.....	58
6.1. Территориальное общественное самоуправление как институт.....	58
6.2. Измерение и анализ гражданской активности на уровне территориального общественного самоуправления.....	61
6.3. Анализ развития территориального общественного самоуправления в городе Рязани.....	66
6.4. Сравнительная оценка развития территориального общественного самоуправления.....	72
Библиографический список.....	81

Постановка вопроса

Нет ничего труднее, опаснее и неопределеннее, чем руководить введением нового порядка вещей, потому что у каждого нововведения есть ярые враги, которым хорошо жилось и по-старому, и вялые сторонники, которые не уверены, смогут ли они жить по новому.

Н. Макиавелли

Право на перемены находится в твоих руках, а это позволяет сохранить государство, сохранить нацию. Если перемены не производятся, они все равно произойдут, но право на перемены окажется в чужих руках, и тогда придется бороться с этими руками и вязать их. Увы, тогда произойдет то, о чем я не решаюсь говорить.

Лян Цичао

Анализ динамики эволюции экономического развития основных экономик мира показывает, что все они проходили практически одну траекторию развития, но каждая со своими особенностями. С начала индустриальных революций эта траектория стартовала с бурного роста, который затем сменялся замедлением темпов развития. Разница между странами состояла только во времени старта и перехода на более умеренные темпы развития, а также некотором количественном различии, как темпов роста, так и замедления (рисунок 1)¹.

Россия, как и все развитые экономики мира, прошла этап бурного индустриального развития и вступила в этап постиндустриальный (его также называют инновационным,

¹ Данные исследования (как и рис.1) представлены в работе Ясина Е.Г. *Модернизация и общество* [Текст]: докл. к VIII Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и общественное развитие». Москва, 3-5 апреля 2007 г. / Е.Г. Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.

информационным, коммуникационным). Ориентироваться на прежние условия, причины и механизмы роста теперь невозможно. Россия исчерпала потенциал существующей модели роста с опорой на экспорт сырьевых ресурсов. Ситуация поменялась. Возможности экстенсивного роста закончились. Развивающиеся же страны, в первую очередь такие, как Китай, Индия и Бразилия, эти возможности еще имеют. Это связано со стоимостью рабочей силы как одного из основных ресурсов. Кроме того, доля сельского населения в них достаточно велика и в будущем может быть вовлечена в индустриальную экономику.

Сложилась ситуация, при которой «Россия по конкурентоспособности ее экономики уступает развивающимся странам, пока они имеют преимущества по издержкам, прежде всего на рабочую силу, по соотношению цены и качества. Она также уступает развитым странам по инновационному потенциалу»².

Формирование новой модели экономического развития страны становится очевидным. Недостатка в предлагаемых моделях нового развития страны нет, от консервативных, предполагающих варианты инерционного развития, до экспансионистских (форсированный вариант, решительный рывок)³.

Однако большая часть из них предполагает необходимость институциональных преобразований, развития институтов рыночной экономики и инвестиций в человеческий капитал.

² *Состоится ли новая модель экономического роста в России? [Текст] : Сб. докл. к XIV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Москва, 2–5 апр. 2013 г. / Е. Г. Ясин, Н. В. Акиндинова, Л. И. Яковсон, А. А. Яковлев; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — 67, [1] с. — 1600 экз. — ISBN 978-5-7598-1066-7 (в обл.)*

³ *См., напр., Мау В.А. Между модернизацией и застоем: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 4–23.*

Ясин Е.Г. Сценарии для России на долгосрочную перспективу. Новый импульс через два десятилетия: докл. к XIII Междунар. науч. конф. ВШЭ по проблемам развития экономики и общества. Москва, 3–5 апреля 2012 г. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.

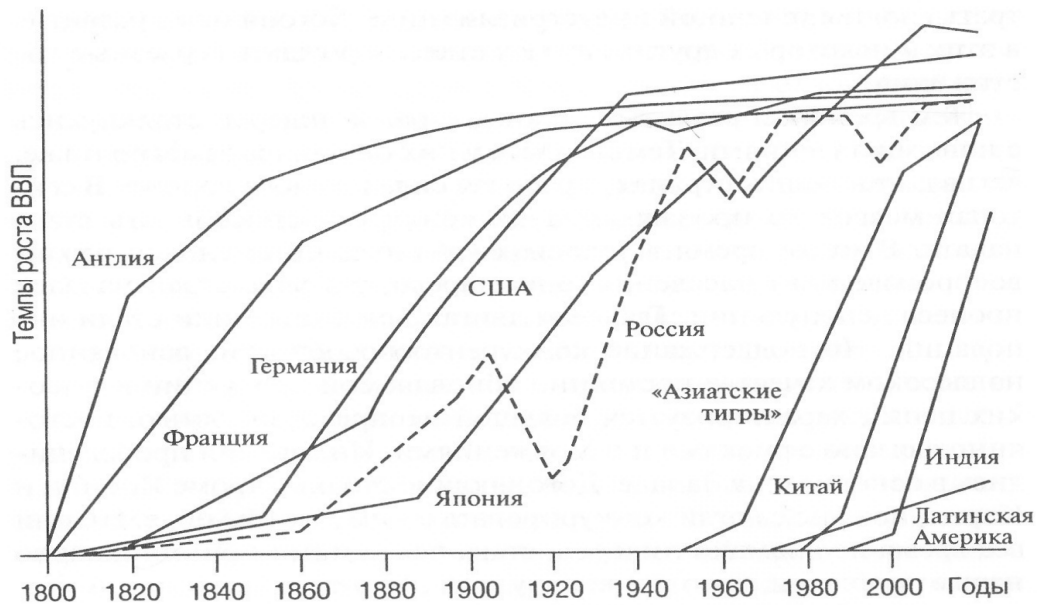


Рис.1. Динамика развития основных стран или группы стран в 1800 – 2005 гг.

Дело не только (и, по нашему мнению, – не столько) в замене оборудования, создании новых технологий или обновлении продукции. Речь идет о конкурентоспособности экономики страны в целом, создании конкурентоспособного образа жизни. Недостаточно умения делать некоторый товар лучше других. Помимо нового оборудования и технологий требуются еще и «люди, владеющие современными компетенциями, высокообразованные и хорошо мотивированные, включенные в систему социальных взаимоотношений»⁴.

Речь идет о модернизации не просто экономики, но всего общества. Но именно это и вызывает сопротивление. «Значительная часть населения хотела бы жить лучше, но не желает перемен, опасается их, особенно если они заставляют как-то менять образ жизни, предпринимать какие-то усилия»⁵.

Но необходимость модернизации очевидна. Она вынуждается самими изменениями, происходящими в мире, и теми вызовами, на которые придется отвечать. Желание перемен и опасение изменений – вот то противоречие, которое необходимо разрешать. С позиции институциональности развития, применимости его механизмов и приживаемости реформ успех или неудача предпринимаемых попыток к изменениям во многом будет определяться состоянием активности и ответственности как общества в целом, так и отдельных его групп или членов.

1. Модели (подходы) государственного управления

Вначале остановимся на теоретических аспектах. Что говорит теория относительно философии и механизмов государственного управления?

В различных странах государственное управление имеет существенные особенности. Однако можно констатировать и мировую тенденцию в универсализации общих принципов и подходов в сфере государственного управления. В основном можно вести речь о распространении моделей государственного управления, выработанных в развитых странах на остальной мир. Однако адаптация этих моделей происходит неравномерно, во многих странах

⁴ Ясин Е.Г. *Модернизация и общество [Текст]: докл. К VIII Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и общественное развитие», Москва, 3-5 апреля 2007 г.* / Е.Г. Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 6.

⁵ Там же.

правлящая верхушка заинтересована в сохранении статус-кво, ибо на нем базируется их стабильное положение и связанные с этим экономические и статусные привилегии.

Модели поведения в сфере государственного управления являются продуктом коллективного мышления. Основные принципы и понятия в этой области знания имеют условный, договорной характер. Распространенная точка зрения состоит в том, что государственное управление в разных странах имеет специфические особенности, обусловленные культурными факторами. Кроме того, государственное управление находится в жесткой зависимости от политических и юридических процедур. Различия действительно велики. Тем не менее, можно говорить и о схожести моделей государственного управления не только в современном мире, но и на протяжении всей истории человечества. Особенности есть, но есть и общие черты. Государственное управление эволюционирует в одном направлении.

Государственное управление изменяется влед за преобразованиями, которые протекают в обществе.

Современные теории государственного управления содержат универсальные принципы, применимые для любых государств. Наблюдается тенденция к конвергенции (взаимовлиянию и взаимопроникновению) государственных систем и моделей управления. В настоящее время в качестве целостной системы выступает не отдельная страна, а мировое сообщество в целом. Процессы, происходящие на мировом уровне, немедленно отражаются на развитии многих стран.

В теории государственного управления обычно выделяют четыре основные традиции⁶:

- 1) англо-саксонская (концепция минимального государства);
- 2) германская (органицизм);
- 3) французская (бонопартизм или наполеонизм);
- 4) скандинавская (смешение англо-саксонской и германской традиций).

Германскую и французскую модели принято в совокупности именовать континентальной европейской моделью. В англо-саксонской модели юридически понятие «государство» как юридическое лицо или публично-правовое образование отсутствует. Юридическое значение имеет «правительство» или отдельные

⁶ Черемушкин С. Концепции государственного управления. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>

правительственные учреждения. Государство рассматривается как соглашение между членами общества. Отношения между государством и обществом характеризуются системой переговоров и сделок, большой гибкостью и свободой.

Во французской традиции государство рассматривается как единое и неделимое образование, которое проникает во все сферы общественной жизни. Детально разделяются полномочия между секторами и уровнями государственного управления.

Традиционно в качестве базовой теории государственного управления рассматривался постулат о том, что государственные органы и службы призваны соблюдать и реализовывать программы и политику, которые устанавливаются законодательными органами власти, главой государства и правительством (концепция нейтральной компетенции). При таком подходе госорганы официально лишены самостоятельности и не могут ставить цели и задачи своей деятельности. В США с конца XIX века получила широкое распространение идея отделения управления от политики.

Таким образом, имеющиеся основные модели государственного управления не дают ответа на вопрос о «количестве» государства. На практике они доказывают жизнеспособность и эффективность, а соответственно и право на существование. В равной мере это относится и к вопросам взаимоотношения государства и общества.

Существуют также два конкурирующих теоретических подхода к организации государства:

- 1) централизованный подход (A state-centric approach);
- 2) децентрализованный подход (A Decentered Theory of Governance или Decentering Governance).⁷

В данном случае речь идет о двух конкурирующих парадигмах: бюрократической и менеджериальной. Но в последнее время в сферу государственного управления и государственной службы все больше проникают идеи менеджериализма, в соответствии с которыми в общественный сектор переносятся методы управления, выработанные корпорациями.

Как правило, менеджериализм определяют как совокупность четырех компонентов⁸:

⁷ *Одинцова Н.А. Государственное управление экономикой: обоснование системы менеджмента. Электронное научное издание «Эффективная экономика». Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www/economy.nayka.com.ua/?op=1&z=310>*

⁸ Там же.

- 1) ориентация на результаты и эффективность;
- 2) применение инструментов и технологий современного менеджмента;
- 3) рассмотрение госслужащих как менеджеров, заключение с ними соответствующих контрактов;
- 4) распространение на госслужбу моральной проблемы и наличие в связи с этим агентских издержек.

В рамках концепции менеджериализма в государственное управление проникают методы управления, выработанные в бизнесе. Например: рассмотрение деятельности государства как процесс оказания услуг населению; освоение в государственном управлении таких новых областей, как региональный и муниципальный маркетинг (маркетинг земли, маркетинг жилья; маркетинг зон хозяйственной застройки; маркетинг инвестиций, туристический маркетинг); инновативность; командные технологии менеджмента; измерение достижений (performance management); реинжиниринг бизнес-процессов в государственных учреждениях (периодический пересмотр функций и устоявшихся способов решения задач); «новая отчетность». Менеджеральные методы основываются на децентрализации и делегировании ответственности независимым агентам⁹.

Причина успеха в развитии практики менеджмента заключается в том, что прогресс управления бизнесом стимулировался выгодами, которые получали от усовершенствований предприниматели, собственники и менеджеры. Одной из концепций государственного управления, получившей широкое хождение с начала 90-х гг. в России, является преимущественно экономическое восприятие государственного управления. В практике государственного управления начинает преобладать тенденция рассмотрения основных государственных задач через призму экономической деятельности, включение рыночных механизмов в управление общественными делами. Считается, что экономическая сфера является наиболее важной. В связи с подобными взглядами, государственные учреждения подвергаются коммерциализации, переводятся на самофинансирование и наделяются широкими полномочиями по оказанию платных услуг.

Однако такой подход встречает критику.

⁹ Черемушкин С. Концепции государственного управления. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>

В отличие от частного сектора, в сфере государственного управления интересы общества и государственных служащих не совпадают. Поэтому и технологии управления здесь развиваются более медленными темпами. Коммерческий сектор почти всегда проявляет большую активность, чем общественный.

Экономика имеет только один критерий – стоимостной. Кеннет Мейер (Kenneth J. Meier) высказал опасение, что особое пристрастие к экономике подменяет и отнимает у государственного управления все богатство ценностей.

Экономическая парадигма государственного управления наталкивается и на внутреннее противоречие, поскольку с точки зрения современной экономической теории вмешательство государства должно быть минимизированным, все основные функции должны по возможности выполняться на конкурентных началах, регулироваться преимущественно рыночными силами. Более того, государство рассматривается либо в качестве «пятого колеса», либо в качестве «бандита с большой дороги». По мнению критиков экономического подхода, *государственное управление, осуществляемое на рыночных принципах, вообще не может рассматриваться серьезно, поскольку в силу своего монопольного положения и властных полномочий внедрение в государственное управление коммерческих принципов таит в себе огромные опасности злоупотребления монопольным положением в пользу лиц, облеченных властью, что неоднократно случалось в истории.*

Однако для осуществления своей разнообразной деятельности государство нуждается в огромных суммах денежных средств. Государство заинтересовано в стабильной экономической ситуации и росте экономики. Для этого требуется задействовать весь свой арсенал регулирования. Однако эти технические вопросы вряд ли стоит рассматривать в качестве главной задачи государственного управления. Осознавая всю важность экономики, требуется указать и на другие задачи, которые стоят перед государственным управлением. В данном случае и в контексте настоящей работы следует понимать институциональные преобразования, их возможность, целесообразность и эффективность.

2. Теоретические аспекты институционализма

2.1. Современные теории государственного управления и институционализм

Государство должно рассматривать экономику через призму благосостояния граждан. Однако эта цель (идеальная), как правило,

подменяется валовыми показателями, не учитывающими качество и уровень жизни. В рыночной экономике большая часть людей трудится не по профессии, в силу информационной асимметрии лучшие рабочие места получают отнюдь не способные и подготовленные, а имеющие личные связи. При этом общество несет огромные потери. Принципиальное несовершенство рынка труда (провалы рынка) – один из постулатов неоинституционализма, господствующего в настоящее время направления экономической теории.

В таблице 1 приводятся некоторые современные теории и концепции государственного управления.

Приведенные в таблице теории лишь отчасти отражают весь спектр подходов к государственному управлению. Каждая из них имеет свои нюансы и детали, о которых можно говорить отдельно, но не в объеме данного раздела.

Таблица 1

Теории и концепции государственного управления

Наименование направления / теории / концепции	Период зарождения	Суть подхода
Теория общественного выбора	1960-е гг.	В рамках этой теории рассматриваются механизмы и последствия таких общественных явлений, как лоббирование, оппортунистическое поведение госслужащих, злоупотребление должностными полномочиями, коррупция. Выборы, согласно данной теории, основываются не на таких политических программах, которые способствуют наилучшему решению общественных интересов, а на таких, которые способствуют росту престижа и рейтинга «рациональных политиков» и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Государство - это

Продолжение таблицы 1

		арена конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места в иерархической лестнице
Концепция корпоративного управления (Corporate governance)	1990-е гг.	Основное содержание концепции – согласования интересов управляемых и управляющих. В рамках данного направления вырабатываются решения в области наблюдения, контроля, оценки деятельности, подотчетности органов управления перед народом
Концепция нового государственно-го менеджмента (New public management)	80-е гг. XX в.	Теория подразумевает адаптацию успешных управленческих технологий бизнеса для целей управления в общественном секторе. Ориентация на эффективность и результативность деятельности органов власти
Концепция “governance”	90-е гг. XX в.	«Governance» — это такое управление, которое отвечает требованиям открытого, демократического и справедливого общества. Управление строится на основе принципов разделения властей, народовластия, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчётности институтов исполнительной власти, верховенства закона, политического плюрализма и транспарентности, партисипативности, независимости средств массовой информации, имеет демократический характер

<p>Концепция политических сетей (Networked government), концепция «управления без правительства» Self-organising network</p>	<p>Начало XXI в.</p>	<p>Рыночные агенты действуют не независимо и произвольно, а в рамках устойчивых сетей. Т.е. они контактируют на постоянной основе с одними и теми же контрагентами. Информация, ресурсы также вырабатываются в рамках сетевой структуры. Огромную роль выполняют личные и неформальные контакты. Связи – это действительно ценный ресурс в реальном мире. Хотя они подрывают привычные взгляды на эффективность рынков, создают дополнительные барьеры, но они существуют и оказывают огромное влияние на экономические процессы и потому их нельзя игнорировать. То же самое относится и к госуправлению. Чиновники действуют не в пользу абстрактного общества. Они окружены конкретными людьми, некоторые из которых оказывают на них влияние. С некоторыми они состоят в дружественных или иных отношениях. Все это оказывает влияние на принимаемые решения и проводимую политику. При этом сети имеют значительную автономию от государства, но ими можно управлять, направляя их в нужное русло. Сети являются альтернативой рыночному механизму и иерархии. В государстве сети</p>
--	----------------------	--

		могут выражаться различными понятиями: элиты, диаспоры, профессиональные группы и т.д.
Концепции виртуального государства	Начало XXI в.	Большая часть взаимодействий с правительственными органами может протекать на высокотехнологичной основе с применением возможностей компьютерной техники. Точкой взаимодействий выступает правительственный портал. Механизм связи – электронный документооборот и электронная почта

Базовым элементом анализа *неоинституциональных теорий* являются институты. Под институтами понимаются некоторые создаваемые людьми рамки, которые структурируют политические, экономические и социальные взаимодействия. Понятие «институт» может трактоваться как государство, корпорация, профсоюзы, и как конкуренция, монополия, налоги, и как устойчивый образ мышления, и как юридическая норма.

В рамках теории институты рассматриваются в качестве основного препятствия спонтанности развития. Важным обстоятельством является то, что институты есть результат процессов, происходящих в прошлом. То есть их появление генетически обусловлено выработанными ранее (прошлыми поколениями) традициями, устоями, правилами. Они приспособлены к обстоятельствам прошлого. Таким образом, институты в некотором смысле задают «рамки» всего последующего развития.

В контексте данной работы важно также и то, что новой институциональной (неоинституциональной) экономикой, основателем которой считается Роналд Коуз, рассматривается такое понятие, как «предпочтение». Предпочтения оказывают влияние на формирование институтов. Кроме того, неоинституционализм ставит под сомнение экзогенный (внешний) характер предпочтений, а также их стабильность. Это означает, что предполагается изменение предпочтений во времени, причины которых формируются внутри самого общества. Само общество в силу своих традиций, культуры и исторических особенностей формирует некоторые правила поведения, нормы.

2.2. *Норма как базовый элемент институтов*

Основным элементом институциональной среды, в которой люди осуществляют свой выбор, являются нормы. Норма – предписание определенного поведения, обязательное для выполнения и имеющее своей функцией поддержание порядка в системе взаимодействий. Она является базовым регулятором взаимодействий людей. Нормой определяется, как должен себя вести индивид в различных ситуациях, при этом выполнение предписаний носит добровольный характер либо основывается на санкциях (социальных, экономических, юридических).

Элементы нормы следующие:

- 1) атрибуты – определяют группу людей, на которую распространяется норма;
- 2) фактор долженствования: может, должен, не должен;
- 3) цель;
- 4) условия, при которых действует норма;
- 5) санкции – юридические, фиксируемые в нормах права, и социальные, основанные на остракизме.

В узком смысле норма практически совпадает с понятием соглашения. При переходе к правилу добровольный характер выполнения предписаний исчезает, в ход вступают санкции.

Институциональные теории, изучающие нормы, постулируют, что нормы эффективны тогда, когда они основаны на индивидуалистических ценностях и способствуют взаимовыгодной реализации индивидуальных интересов. При этом *эффективные нормы* предполагают существование единодушного согласия, консенсуса между участниками обмена. Это возможно лишь в условиях полной демократии. Любое делегирование полномочий в условиях представительной демократии снижает эффективность норм. Это так называемая проблема безбилетника: все граждане заинтересованы в существовании контроля, но контроль осуществляют лица, наделенные особыми полномочиями, а далеко не все члены общества. В результате часть пассажиров едет бесплатно.

Норма в рамках институциональных теорий рассматривается в качестве предпосылки для взаимной интерпретации намерения и предпочтения участниками сделок на рынке. Следование нормам – это предпосылка рационального поведения, при этом нормы считаются заданными извне, экзогенными. Но экзогенной в полном объеме понятия этого термина норма быть не может. Норма – результат деятельности и развития самого общества. А потому она зарождается в самом обществе и в нем же прививается и культивируется. Только

после этого она становится экзогенной в отношении поведения контрагентов друг по отношению к другу. Конфликт возникает там и тогда, когда участники взаимоотношений по-разному трактуют степень заданности нормы. Одна сторона считает, что норма существует и действует, другая сторона «читает» норму по-своему.

Норма – это еще и способ доведения до контрагента сигналов о своих намерениях, а также основа для понимания намерений других индивидов. Индивиды выполняют требование нормы не потому, что она является абсолютным детерминантом их поведения, а для снижения неопределенности во взаимодействиях и, следовательно, для достижения своих рационально поставленных целей.

Следование нормам создает предпосылки рационального выбора. Теоретически выделяют шесть ситуаций со своими условиями, при которых поведение остается рациональным, т.е. шесть моделей ограниченной рациональности (таблица 2).

Таблица 2

Модели ограниченной рациональности

Модель ограниченной рациональности	Тип ограничения	Как это ограничение влияет на рациональное поведение	Условия, при которых рациональное поведение возможно
Модель удовлетворительности	Когнитивные способности ограничены	Индивид совершает не оптимальный выбор, а останавливается на первом же варианте, удовлетворяющем заранее заданным им критериям	Издержки на принятие решений равны нулю
Модель издержек	Издержки на поиск информации велики	Индивид сравнивает не все альтернативы, он всегда оценивает издержки на поиск альтернативе и	Издержки на поиск информации равны нулю

Продолжение таблицы 2

		ожидаемую полезность этой альтернативы	
Модель надежности	Когнитивные способности ограничены	Ввиду сложности решаемой проблемы и высокой вероятности ошибки индивид предпочитает использование привычных методов ее решения поиску оптимальных	Компетенция индивида соответствует степени сложности проблемы
Модель робота	Когнитивные способности ограничены	Индивид действует наподобие робота, по заранее определенным программам. Степень совершенства робота зависит от числа программ	Проблема состоит из множества простых подзадач
Модель обучения	Когнитивные способности ограничены	Индивид учится делать оптимальный выбор на ошибках как своих, так и чужих	Ситуация выбора повторяется. Память совершенна
Модель эволюции	Доля индивидов, ведущих себя рационально,	Следование наиболее распространенным в социуме	Норма рациональности широко распространена в социуме

	в их общем числе	нормам поведения обеспечивает больший выигрыш	
--	------------------	---	--

В качестве классического примера часто приводится иллюстрация – «дилемма заключенного». Два подозреваемых заключены в разные камеры. Если они сознаются в совершении преступления, то оба будут осуждены на срок «А». Если один признает вину и будет сотрудничать со следствием, а другой нет, то первый получит минимальный срок «Б», а второй – максимальный срок «В». Если они оба будут отрицать свою вину, то каждый получит срок «Г» (при невозможности полностью доказать вину каждого), причем «В» > «А» > «Г» > «Б».

Единственной индивидуально рациональной стратегией в данной ситуации будет признание вины, хотя оптимальный результат достигается при отрицании вины обоими подозреваемыми. Избежать неоптимального результата можно лишь при условии, что оба обвиняемых будут вести себя в соответствии с одной и той же нормой поведения – не признавать вину. Только когда каждый будет уверен, что другой будет отрицать вину, у него появится стимул тоже отрицать вину.

Норма обладает свойствами, играющими существенную роль в обеспечении координации деятельности.

1. Свойство неизбирательности в потреблении: использование нормы одним человеком не уменьшает ее доступности для остальных. Наоборот, чем доступнее норма, тем легче скоординировать на ее основе деятельность в различных сферах.

2. Свойство неисключаемости в потреблении: ни одному человеку не может быть запрещено использование нормы, даже если он не участвует (или не участвовал) в ее создании или корректировке.

3. Свойство неисчерпаемости в потреблении: использование нормы одним индивидом не уменьшает полезного эффекта от использования этой же нормы другим индивидом. Наоборот, чем шире распространена норма, тем больше полезный эффект от ее применения.

Характеристика норм как общественного блага предполагает, что интерпретация и корректировка норм затруднена ввиду существования все той же проблемы безбилетника: все заинтересованы в создании эффективной легальной системы, но никто

не готов терпеть издержки (все хотят жить лучше, но не хотят перемен и опасаются их).

Экономика соглашений интересуется не столько юридическими и фиксируемыми формальными нормами, сколько соглашениями – совокупностями неформальных норм, составляющих «правила игры», по которым осуществляется взаимодействие между людьми в той или иной сфере деятельности. Экономика соглашений утверждает существование множества форм координации, множества соглашений.

В экономическом плане на «стыке» соглашений возникает неопределенность. Индивиды оказываются неспособными согласовывать взаимоисключающие требования к своему поведению и построить верные предположения относительно действий своих контрагентов.

Множеству различающихся по степени сложности алгоритмов поведения соответствует множество возможных результатов. Существование множества процедур принятия решения приводит к идее множества «рациональностей», наиболее ярко выраженной в подходе экономики соглашений. Поэтому для описания рациональности как нормы поведения используют термин «обоснованное действие».

В рамках теорий институционализма рассматривают несколько норм. В контексте настоящей работы обратим особое внимание на нормы доверия и добровольного подчинения закону.

2.3. Цена доверия

Доверие – заключается в ожидании определенных действий окружающих, которые влияют на выбор индивида, когда индивид должен начать действовать до того, как станут известными действия окружающих. Причем круг участников сделок не должен быть ограничен лично знакомыми людьми. Норма доверия носит традиционный характер (выработана традициями предыдущих поколений). Без существования доверия внутри некоторого сообщества утрачивается смысл существования самого сообщества. Отношения между членами такого сообщества («родственные связи», «сети») гибки и легко адаптируются к изменяющимся условиям, используя высокий потенциал доверия между «своими». Между «своими» устанавливаются отношения доверия, а между «своими» и «чужими» возникает соперничество (доверие уступает место недоверию, вражде, насилию).

Норма доверия – существует в двух формах: доверие к государству; доверие, ограниченное кругом хорошо знающих друг друга лиц (идем к знакомому врачу, парикмахеру).

Как показывают современные исследования, доверие способствует повышению благосостояния общества, а его отсутствие является источником общественных потерь¹⁰. А.В. Белянин, В.П. Зинченко, проанализировав зависимость между доверием и уровнем ВВП на душу населения, выявили ярко выраженный положительный характер: повышение индекса доверия на 1 % в конце XX века соответствует повышению ВВП на душу населения через пять лет на 659 долларов¹¹. Кроме того, доверие экономических агентов друг к другу и к институту собственности снижает востребованность судебных и частных механизмов защиты имущественных прав и договорных обязательств, что ослабляет давление на судебную систему и ускоряет юридические процедуры¹².

Однако осознание пользы от наличия доверия в обществе не приводит к автоматическому преодолению недоверия, поскольку люди могут быть не заинтересованы в одностороннем изменении своей недоверчивой стратегии, поскольку, если их партнер не сделает того же, что и они, их потери от доверия окажутся еще больше¹³.

Взаимное недоверие экономических агентов может также порождать так называемую институциональную ловушку, когда в обществе закрепляется неэффективное взаимодействие¹⁴.

Высокий уровень доверия между экономическими агентами приводит к снижению транзакционных издержек их последующего взаимодействия. Однако такая экономия бывает возможна за счет значительных транзакционных издержек в период формирования доверительных отношений¹⁵.

¹⁰ Фукуяма Ф. *Социальные добродетели и путь к процветанию*. – М.: АСТ, 2006.

¹¹ Белянин А.В. *Доверие в экономике и общественной жизни* / А.В. Белянин, В.П. Зинченко. – Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2010. – С. 18.

¹² Корнаи Я. *Честность и доверие в переходной экономике* // *Вопросы экономики*, 2003, №9. С.8.

¹³ Белянин А.В. *Доверие в экономике и общественной жизни* / А.В. Белянин, В.П. Зинченко. – Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2010. – С. 36.

¹⁴ Полтерович В. М. *Институциональные ловушки и экономические реформы* // *Экономика и математические методы*. – Т. 35. – 1999. – № 2.

¹⁵ Ляско А. *Доверие и транзакционные издержки* // *Вопросы экономики*. 2003. №1.

С точки зрения институциональных реформ значимым является такой их вариант, при котором доверие и к новым институтам, и к лицам, их реализующим, не уменьшалось, а увеличивалось. Для этого необходимо реальное подтверждение того, что создаваемые институты работоспособны в условиях модернизируемой экономики и согласуются с массовыми представлениями о социальной справедливости. Эффективная стратегия реформ должна предусматривать организацию диалога между представителями различных социальных групп для выработки решений, как можно более близких к консенсусу¹⁶.

2.4. Цена подчинения закону

Закон далеко не всесилен. Основной причиной функционирования внезаконной (без участия государства) экономики являются высокие транзакционные издержки, связанные с действием в рамках закона. Э. де Сото в свое время ввел понятие «цена подчинения закону». Цена подчинения закону включает в себя не только денежные затраты, но и затраты времени. Именно высокая цена подчинения закону приводит к низкому проценту использования норм закона.

Существует прямая зависимость между высокой ценой подчинения закону и размерами внезаконной экономики. Но сделки во внезаконном режиме также сопряжены с издержками. Таким образом, возникает такое понятие, как «цена незаконности», которая с чисто экономической точки зрения складывается из следующих элементов:

- издержки, связанные с трансфертом доходов;
- издержки, связанные с уклонением от налогов и начислений на заработную плату;
- издержки, связанные с отсутствием легально зафиксированных прав собственности;
- издержки, связанные с невозможностью использовать контрактную систему;
- издержки, связанные с исключительно двухсторонним характером незаконной сделки;
- издержки доступа к незаконным процедурам разрешения конфликтов.

Таким образом, незаконный рынок представляет собой институциональную систему, включающую в себя механизмы формирования норм поведения, отличающихся от законной (в рамках

¹⁶ Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. №3. С. 37.

закона) экономики.

Очевидно по аналогии с вышеизложенным можно задаться вопросом в отношении цены формирования и введения в действие новых институциональных норм. Их приживаемость будет определяться соотношением цены затрат по их формированию и внедрению в практику с ценой, приносящей выгоды от их внедрения. Однако главный вопрос в данном случае будет состоят в определении тех самых цен на затраты и выгоды.

2.5. Изменение институтов во времени: эволюция и революция

Институт – это совокупность формальных, фиксируемых в праве, и неформальных, фиксируемых в традициях, обычаях, табу, рамках, структурирующих взаимодействия индивидов в экономической, политической, социальной сферах. Определение институтов, данное Т. Вебленом, гласит: «Институты – это привычный образ мышления людей, который имеет тенденцию продлевать свое существование неопределенно долго».

Вариант развития институтов, заключающийся в легализации неформальных рамок, т.е. придании нормам, лежащим в их основе, силы закона и превращении этих рамок в формальные, принято называть *эволюционным* (или генетическим). Это означает, что новые формальные институты возникают не на пустом месте, а в результате трансформации существующих неформальных рамок, т.е. неформальные рамки, выработанные обществом исторически (генетически), легализуются в формальные.

Примером эволюционного варианта институционального развития является институт торгового арбитража. Потребность арбитража подтверждается тем, что кроме бартерных сделок все другие экономические сделки не исключают обмана.

Арбитраж зародился еще при проведении средневековых ярмарок, когда в качестве арбитра приглашали другого торговца, известного обеим сторонам справедливостью и непредвзятостью. С развитием торговли между различными ярмарками стали возникать конфликты между торговыми сообществами и решение арбитра благоволило к «своему» торговцу, нежели к «чужому».

Поэтому оптимальное решение заключалось в фиксации в писанном праве правил, распространявших справедливые процедуры разрешения конфликтов «своих» и «чужих».

Этот инерционный (эволюционный, генетический) характер эволюции получил название зависимости от предшествующей траектории развития, или эффекта исторической обусловленности

развития. В этом случае история значима, т.е. прежние институциональные рамки ограничивают варианты выбора в настоящем и в будущем.

Однако существуют и причины, препятствующие трансформации неформальных норм в формальные (распространения в рамках общества в целом), существуют силы сопротивления развитию институтов.

В противовес эволюционному *революционный* путь институционального развития состоит в изменении формальных рамок и ориентации на уже известные образцы. Т.е. существующие неформальные институты принимаются в расчет в последнюю очередь, а преобразования в обществе направлены прежде всего на достижение определенного результата. В отличие от генетических изменений, сопровождающих эволюцию институтов, революционные изменения можно назвать онтологическими – желаемая ситуация проецируется на общество. Другое отличие от эволюционных преобразований – это наличие политической воли для осуществления революционного варианта развития. Реализация революционного пути возможна при главенствующей роли государства независимо от формы этого вмешательства.

Важной является постановка вопроса об эффективности институционального импорта, а именно: приводит ли он к смене траектории институционального развития? Общий вывод заключается в том, что импорт институтов оказывает влияние на институциональное и экономическое развитие, но это влияние может принимать как положительные, так и отрицательные формы.

Основными факторами, обеспечивающими успех импорта институтов, являются степень и характер конгруэнтности (соответствия, адекватности) господствующих в стране-импортере неформальных и формальных норм, на основе которых функционирует импортируемый институт. Наличие между нормами конгруэнтности позволяет получить их конвергенцию – сближение тренда, траектории институционального развития.

Имеется несколько методик, направленных на анализ импорта институтов. Не вдаваясь в их подробности в рамках данной работы, отметим только, что в их основе лежит анализ действующих в обществе норм. Именно эти нормы и задают параметры для анализа господствующих в данном обществе неформальных норм.

В случае импорта институтов формулируются два сценария развития событий:

- 1) при конгруэнтности формальных и неформальных норм

происходит ускорение институционального развития, но радикальная смена траектории институционального развития не происходит;

2) в случае неконгруэнтности формальных и неформальных норм происходит замедление институционального развития и тем более не происходит радикальная смена траектории институционального развития.

В соответствии с изложенным возможны варианты соотношения соглашений:

1) экспансия – соотношение соглашений, при котором организация взаимодействий происходит на основе норм одного из соглашений в тех сферах, где ранее господствовали и нормы других соглашений;

2) касание – такое соотношение соглашений, когда одно и то же взаимодействие может быть осуществлено на основе взаимоисключающих норм. Например, сдача крови донором либо за деньги (рыночное соглашение), либо бесплатно из солидарности (гражданское соглашение). Наблюдатель может оценивать действия донора на основе либо рыночного, либо гражданского соглашения.

3. Формирование институтов развития

Важность институциональных реформ практически не оспаривается. Вопрос о том, насколько быстро могут изменяться институты и каковы способы их изменения. В развитии темы о революционности и эволюционности институциональных преобразований в настоящем разделе более подробно и схематично рассматриваются процессы формирования новых институтов.

Две крайние точки зрения на проблему возможности институциональных изменений сводятся к следующему.¹⁷

Первая точка зрения отражает по существу радикальное экономическое мировоззрение, согласно которому можно ускоренными темпами перестроить институциональную структуру

¹⁷ Я.И. Кузьминов, В.В. Радаев, А.А. Яковлев, Е.Г. Ясин. - *Институты: от заимствования к выращиванию. - Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. Доклад VI Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» опубликован отдельным изданием (М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005) и в сб.: Модернизация экономики и выращивание институтов / отв. ред. Е.Г. Ясин: В 2 кн. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. Кн. 1. С. 7-64.*

общества. Для этого необходимо проявить политическую волю и подойти к делу рационально, отобрав наиболее эффективные институциональные образцы.

Как правило, в этом случае усилия реформаторов концентрируются на изменениях законодательной и нормативной базы. В результате проявляются инициативы по принятию все новых законов и множества поправок к ним. Предполагается, что если правовая база является несовершенной, то нужно принять еще несколько хороших поправок к ней, и закон изменит жизнь. Однако как показывает практика, это далеко не всегда так.

Вторая точка зрения основана на критике радикализма в преобразованиях и разочарованиях в отношении его результатов. Пессимистические культурологические концепции реформирования государства и общества утверждают, что «изменение институтов требует смены нескольких поколений и в обозримом будущем в принципе невозможны ввиду жесткого защитного культурного панциря и сильной инерции сложившихся институтов. Суть этой позиции — медленная изменяемость или даже неизменность институциональной структуры — делает предопределенным развитие той или иной страны. Культура — это судьба»¹⁸.

Естественно – это только крайние точки зрения и в интервале от одной до другой находятся взгляды, которые в той или иной мере признают возможность институциональных преобразований с той или иной скоростью, с большими или меньшими их последствиями. Институциональные перемены требуют времени. Но можно добиться значительного ускорения темпов перемен, если правильно использовать знания — не только технологические, но, прежде всего, организационно-управленческие и экономические¹⁹.

Конечно, для того чтобы эффективно управлять,

¹⁸ Я.И. Кузьминов, В.В. Радаев, А.А. Яковлев, Е.Г. Ясин. - *Институты: от заимствования к выращиванию. - Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. Доклад VI Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» опубликован отдельным изданием (М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005) и в сб.: Модернизация экономики и выращивание институтов / отв. ред. Е.Г. Ясин: В 2 кн. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. Кн. 1. С. 7-64.*

¹⁹ Кузнецов Е. *Пробудиться, догнать и устремиться вперед: Механизмы запуска инновационного роста России. Препринт >WP5/2002/07. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 4.*

необходимо понимать объект управления. Другими словами – понимать институты, понимать некоторые правила поведения, т.е. регуляционные механизмы, которые предписывают или, наоборот, запрещают те или иные способы действия. Эти правила одновременно ограничивают и стимулируют определенные действия, позволяют совершать осознанный выбор и предсказывать действия окружающих.

Применение технологических, организационно-управленческих и экономических механизмов в развитии (формировании) новых институтов схематично можно представить в виде двух альтернатив, условно называемых естественное и искусственное развитие.²⁰ Вариант первый авторы называют облагораживанием существующих институциональных образцов, вариант второй – их культивированием.

Вариант *облагораживания* предполагает распространение правил (действующих практик), регулируемых *неформальными* нормами, до уровня их формализации. И, таким образом, неформальные правила принимают более цивилизованный вид (закрепляются действующим нормативно-правовым регулированием).

Естественное развитие (облагораживание) возникает на родной почве в среде привычных традиционных институтов в ответ на потребность в решении какой-либо вновь возникшей проблемы. На рисунке 2 этот процесс представлен схематически. Вначале накапливаются прецеденты решения возникшей проблемы. Удачные решения отбираются, а затем распространяются. Формальная норма появляется в конце процесса.

Им содействуют силы поддержки. Но есть и силы противодействия, и барьера большинства.

В данном случае под силами поддержки понимаются социальные группы или слои, заинтересованные в усвоении и укоренении новых институтов. Силы противодействия — это

²⁰ Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. - *Институты: от заимствования к выращиванию. - Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. Доклад VI Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» опубликован отдельным изданием (М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005) и в сб.: Модернизация экономики и выращивание институтов / отв. ред. Е.Г. Ясин: В 2 кн. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. Кн. 1. С. 7-64.*

социальные группы или слои, не заинтересованные в усвоении новых институтов, несущие потери с их утверждением. Барьер большинства (распространенности нормы) — инерция поддержки старого института в силу его распространенности, обуславливающая возможные потери для тех, кто станет пионером применения нового института.

Вариант искусственного развития (*культивирование новых образцов*) предполагает прямо противоположную последовательность. Формальная норма в данном случае находится в начале процесса. При этом источниками ее появления могут являться: принципиально новые институциональные изобретения либо импорт институтов (зарубежный опыт).

Схематично процесс представлен на рисунке 3.

В исходном пункте все равно находится проблема, но далее обычно идет принятие формальной нормы — либо заимствованной (применение передового опыта других стран для решения своей проблемы), либо изобретенной и спроектированной. За введением формальной нормы следуют прецеденты ее усвоения (либо не усвоения). Соотношение сил поддержки и противодействия порождает преодоление (либо не преодоление) барьера большинства.

Период адаптации во втором варианте – длиннее.

В контексте данной работы именно барьер большинства представляется ключевым звеном. Насколько общество либо отдельные его группы способны воспринять или отвергнуть новые правила? Насколько ответственно и активно они подойдут к данному вопросу? Какова будет сила сопротивления новым нормам? И можно ли подвергнуть точному (относительно точному) расчету чисто экономические выгоды и потери от их внедрения?

Зачастую мотивации сил поддержки и противодействия связаны со стремлением получить ренту, причем в процессе изменения эти силы могут меняться местами. Каков будет конечный результат, во многом будет определяться степенью развитости гражданственности в обществе.

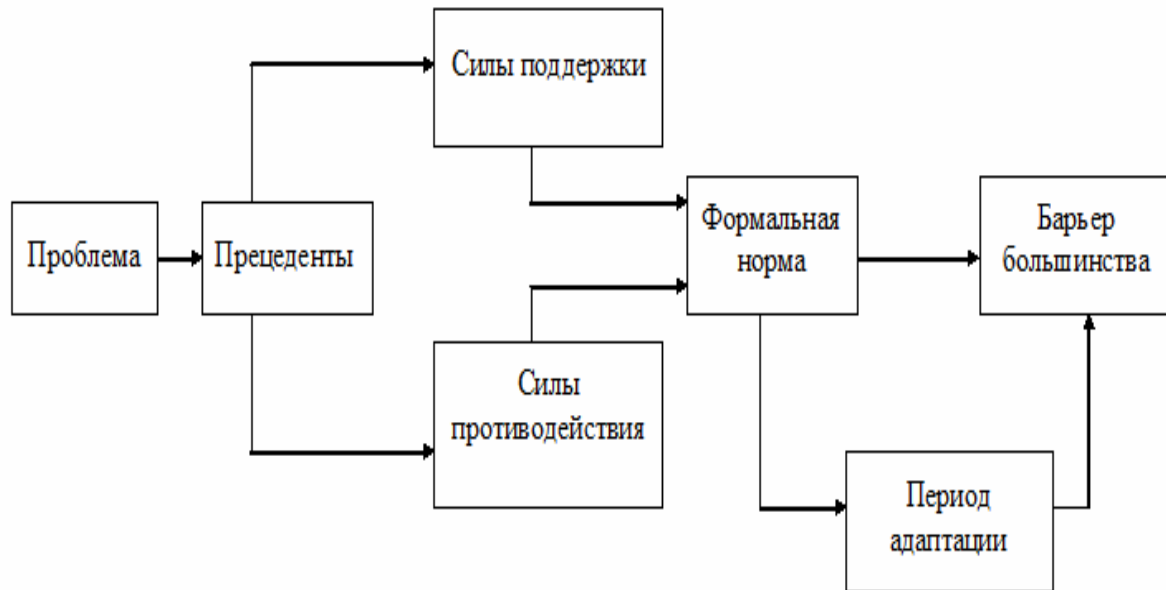


Рис. 2. Естественное развитие института (облагораживание)

4. Гражданское общество в формировании институтов развития

Рассмотрев некоторые теоретические аспекты государственного управления, теории институционализма, революционный и эволюционный подходы к изменению институтов мы переходим к вопросу о роли гражданского общества в преобразовании институтов.

В России инициатором проведения реформ, как правило, выступало государство. Широким слоям доставались, главным образом, роли исполнителей решений и критиков властей. Характер экономики и общества XXI в. подразумевает многоаспектные и разнообразные взаимодействия множества субъектов, отличающихся именно высокой мерой самостоятельности и ответственности.

Преодолима ли традиция, в соответствии с которой государство выступает по отношению к обществу скорее хозяином и наставником, чем агентом? Насколько современное состояние гражданского общества в России способно влиять на изменение уже сформированных правил и традиций.

Гражданское общество (не вдаваясь в детальное исследование термина) – есть форма социальной и культурной организации членов общества или его отдельных групп. Государство не может успешно проводить эффективные преобразования без их участия (активного и ответственного). Сама история становления гражданского общества свидетельствует о том, что существование самоуправляющихся объединений стимулирует гражданскую активность, которая, в свою очередь, способствует экономическому, социально-политическому и культурному развитию страны. Рост добровольной общественной самостоятельности позволяет более четко подойти к осмыслению противоречивых процессов становления в России гражданского общества.

4.1. Эволюция развития гражданского общества в России

На протяжении всей истории мыслители мечтали создать модель устройства общества. В этом обществе, по их мнению, должны были царить: свобода, благополучие, разум, справедливость. Многие мыслители от античных Аристотеля и Цицерона исследовали понятие «гражданское общество», когда понятия государство и общество не разделялись, до современных исследований и концепций. Исследователи рассматривали гражданское общество как некоторую общественную сферу, занимающую промежуточное место между личностью и государством, где осуществляется их коммуникация.

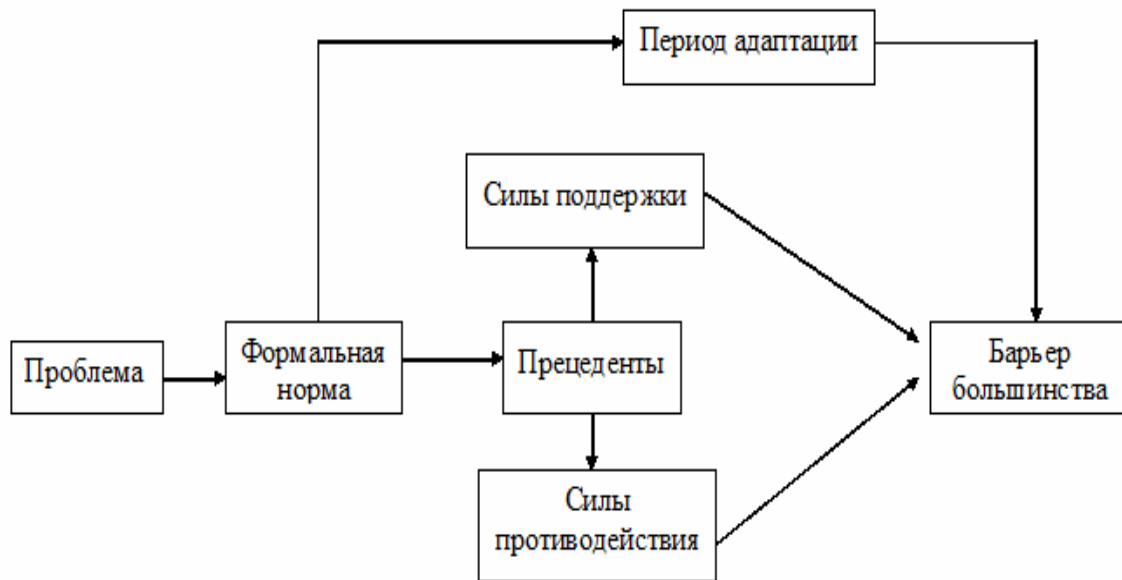


Рис. 3. Искусственное развитие института (культивирование)

Институциональным ядром гражданского общества рассматривались добровольные объединения, находящиеся вне государства. Именно там гражданам предоставлялась возможность управлять самостоятельно, основываясь на своих традициях (выработанных нормах). С учетом этого понятно, что любые институциональные реформы могут быть успешными только в случае поддержки их со стороны гражданского общества.

Доступные источники позволяют проследить историю гражданского общества в нашей стране с акцентом на его институционализированные формы. Есть немало свидетельств спонтанных проявлений самоорганизации на различных этапах отечественной истории²¹.

Уже в период реформ Екатерины II, связанных с законодательным оформлением прав дворянского и городских сословий, возникли ростки самоорганизации элитарных групп российского общества. Наряду с элементами выборности в организации местной жизни появились, например, Вольное экономическое общество (1765 г.), Английский клуб в С.-Петербурге (1770 г.), Английский клуб в Москве (1772 г.). Вместе с тем самодержавная власть настороженно относилась к проявлениям общественной инициативы, вследствие чего чередовались периоды относительного благоприятствования общественным инициативам и их сдерживания. Взаимоотношения общественных организаций и публичной власти в дореволюционный период развивались в основном в рамках модели взаимодополнения. Формировавшийся некоммерческий сектор заполнял те ниши на рынке социальных услуг (социальная защита, образование, наука, здравоохранение и др.), которые государство «не обслуживало» либо «обслуживало» чрезвычайно слабо. Так, в дореволюционной России не существовало государственной системы социального обеспечения. Этим занимались организации взаимопомощи, оказывавшие материальную (выдача ссуд, пособий, пенсий утратившим трудоспособность членам и др.) и «интеллектуальную» помощь (создание библиотек, устройство спектаклей, концертов и вечеров) представителям различных профессиональных групп: торговым служащим, ремесленникам,

²¹ Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Коныхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

врачам, фельдшерам, учителям и др.²²

Первый этап институционализации российского гражданского общества (60-е годы XVIII в. — 1860 г.) характеризовался становлением общественных организаций, осуществляющих научную, литературно-художественную, благотворительную, досуговую деятельность и др. Одним из крупнейших ученых обществ, основанных в ту пору, явилось Русское географическое общество (1845 г.), посвятившее себя изучению земель, народов и ресурсов Российской империи. Общество организовало серию ярких географических экспедиций (в их числе экспедиции П.П. Семенова-Тян-Шанского, Н.А. Северцова, Н.М. Пржевальского), осуществляло статистические работы, а в годы «великих реформ» явилось центром формирования кадров либеральной бюрократии, участвовавшей в подготовке и проведении структурных преобразований российской государственности, общественного строя и правовой системы в 1860–1870-х годах.

Второй этап институционализации российского гражданского общества (1861–1917 гг.) характеризовался профессионализацией и демократизацией российской общественности, расширением сферы ее деятельности, интенсивным вовлечением различных социальных групп в общественную самодеятельность. Поворотными пунктами в развитии общественной самодеятельности явились реформы 1860–70-х годов, когда российскому обществу были делегированы широкие полномочия в области местного самоуправления и суда, а также голод 1891–1892 гг., когда общественность пришла на помощь власти в деле ликвидации последствий этого стихийного бедствия, а власть согласилась в силу объективных трудностей принять ее. В организацию помощи голодающим крестьянам включились активисты научных и просветительских обществ, а сама помощь голодающим приобрела характер общественного движения.

Промышленный переворот и ширившееся железнодорожное строительство в России породили рост научно-технических обществ (Русское техническое общество в Петербурге, Общество распространения технических знаний в Москве и др.). Потребность в развитии общественного здравоохранения и народного образования

²² *Туманова А.С. Благотворительность и общественное призвание в истории России X – начала XX в.: институционализация в контексте общественного развития // Потенциал и пути развития филантропии в России / под ред. И.В. Мерсияновой, Л.И. Якобсона. М.: Издательский дом ВШЭ, 2010. С. 104–105.*

получила выражение в создании медицинских обществ, обществ образования и учительских организаций. Судебная реформа 1864 г. и формирование в обществе интереса к юридическому знанию обернулись становлением юридических обществ.

В 1890-е годы наблюдается активизация общественной самодеятельности. Десятикратно увеличилось число организаций, содействующих распространению народного образования: в начале 1890-х годов их было около 20, а в 1898 г. — 193. В 3 раза возросла численность медицинских обществ (в начале 1880-х годов — 40, а в 1896 г. — 120), которые объединяли уже более половины представителей врачебного сословия. Происходил количественный рост сельскохозяйственных обществ, которых к началу XX в. насчитывалось уже свыше 200²³.

На начало XX столетия в России пришелся рубежный для дореволюционного времени качественно новый этап в развитии гражданского общества, когда сложилась развитая инфраструктура добровольных ассоциаций, была подведена законодательная база под их образование и законную деятельность, а значимость общественной инициативы и самоорганизации была признана как общественными деятелями, так и представителями государственного аппарата. Развитие гражданского общества базировалось на интенсивно протекавших в стране процессах индустриализации и урбанизации, постепенной «вестернизации» российских городов, развитии средств коммуникации, сокращавших время трансляции культурных достижений и ускорявших информационный обмен.

В начале XX в. в Российской империи функционировала довольно широкая сеть общественных организаций, действовавших в области социальной защиты, городского и сельского хозяйства, образования и здравоохранения, развития литературы и искусств, науки и просветительства и др. Только за период 1906–1909 гг. на основании нового нормативно-правового акта — Временных правил об обществах и союзах 1906 г. — было образовано 4800 организаций²⁴.

В провинциальных городах накануне Первой мировой войны действовало до сотни обществ (70 — в Тамбове, 100 — в Казани и

²³ Туманова А.С. *Общественные организации и русская публика в начале XX века. М.: Новый хронограф, 2008. С. 45-47.*

²⁴ Ануфриев Н.П. *Правительственная регламентация образования частных обществ в России. Вопросы административного права. М.: 1917. Кн.1. С.39.*

т.д.), в столичных — несколько сотен (около 600 в Москве, почти столько же — в Петербурге)²⁵.

Наряду с общероссийскими обществами широкое распространение получили региональные организации, сфера деятельности которых ограничивалась рамками отдельных губерний, городов или даже городских районов.

В орбиту общественной деятельности интенсивно вовлекалась провинция (у Русского технического общества к 1905 г. насчитывалось 38, у Русского музыкального общества — 20 отделений). Наблюдалось качественное развитие организаций: появлялись новые их виды — общества физического воспитания и развития, педагогические общества и др.

Большой общественный резонанс вызывали съезды добровольных организаций (врачей, естествоиспытателей, антропологов и др.), собиравшие на свои заседания широкий круг заинтересованных лиц.

В период нахождения у власти Временного правительства (февраль—октябрь 1917 г.) на законодательном уровне был создан режим наибольшего благоприятствования созданию и закономерной деятельности институтов гражданского общества. Целый ряд организаций (Общество русских врачей в память Н.И. Пирогова, Вольное экономическое общество) выступил с резолюциями о поддержке политики Временного правительства, а само правительство стремилось создать условия для использования ресурсов гражданского общества в государственном строительстве.

Вместе с тем институционализированные формы конструктивной гражданской активности, с одной стороны, и готовность государства откликаться на исходившие от общества импульсы — с другой, были не адекватными спектру и масштабам протестных настроений, развивавшихся и ширившихся в стране в конце 1916—1917 г., что обернулось формированием массовой базы революционных партий.

Третий этап институционализации российского третьего сектора (октябрь 1917 — середина 1980-х годов) характеризовался огосударствлением институтов гражданского общества. И в то же время он являлся для отдельных из них периодом скрытого роста. Государство предъявляло спрос, прежде всего, на псевдо-НКО (или ГОНГО — государственно-ориентированные негосударственные

²⁵ Туманова А.С. *Общественные организации и русская публика в начале XX века. М.: Новый хронограф, 2008. С. 7.*

организации), которые были призваны служить «приводными ремнями» для строительства социализма.

Между тем происходило и предоставление ресурсов для волонтерской активности в идеологически нейтральных сферах — охрана природы, художественная самодеятельность и др.²⁶

1920-е годы — особый этап в развитии советской общественности — характеризовались ростом численности общественных организаций, возникновением обществ и союзов в тех областях, где государственных органов не было: спорт, радиодело, гражданская авиация и т.п. На гребне общественного движения первых лет советской власти были созданы творческие союзы интеллигенции. Шло расширение социальной базы общественных организаций: привлечение интеллигенции в профсоюзы, пополнение пролетарскими кадрами научных обществ.

Общественные организации 1920-х — начала 1930-х годов привлекали внимание государства и общества к наиболее острым проблемам социального плана, таким как грамотность и образование, пьянство и здоровый быт, состояние окружающей среды и права граждан и т.п. Они предлагали пути решения этих проблем и изыскивали для этого средства. В условиях отсутствия у государственных структур возможности для регулирования многих сфер жизни общества компенсаторская роль общественных организаций была весьма ощутимой.

Между тем многие инициативы общественных организаций не получали поддержки советской власти, которая сомневалась в полезности для нового общественного строя добровольческого движения и в «благонадежности» его участников. Основанием для продолжения деятельности общественных организаций было признание ими советской власти и руководящей роли Коммунистической партии, подчинение правовым нормам нового строя и перерегистрация уставных документов.

Начиная с конца 1920-х годов основополагающая тенденция в развитии гражданского общества состояла в последовательном подчинении его государственным и партийным органам. Отсутствие свободы деятельности, зависимость от партийных и государственных органов по различным вопросам, начиная с финансовых и заканчивая персональным составом, слияние обществ ввиду кажущегося

²⁶ *Якобсон Л.И., Санович С.В. Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // Общественные науки и современность. 2009. №4.*

дублирования их деятельности, номенклатурный принцип подбора и расстановки кадров — все это сопровождало развитие общественных инициатив в советский период.

В конце 1920-х — 1930-е годы численность общественных организаций резко сокращается. Были ликвидированы общества, ассоциации и союзы творческой интеллигенции, на их основе созданы всесоюзные общества, в которых творческие союзы потеряли всякое подобие добровольных объединений и самостоятельности, превратились в придаток государственного механизма, которым государственный аппарат руководил безраздельно. Из обществ социальной помощи к концу 1920-х годов оставались лишь Красный Крест и Общество «Друг детей»²⁷. Из дореволюционных обществ продолжали свою работу часть старейших научных обществ типа Русского географического общества и часть медицинских научных обществ.

В советский период приоритет был отдан развитию псевдонКО, именуемых обществами нового типа или массовыми организациями. К ним принадлежали Осоавиахим, Союз безбожников, Общество «Долой неграмотность», Общество друзей советского кино и др. Массовые общества охватывали в общей сложности десятки миллионов граждан. Их существование и деятельность зависели от поддержки властей, демократические организационные нормы и декларации о финансовой самостоятельности имели в их жизни формальное значение, происходило сращивание руководящих структур партийных и общественных организаций. Все эти черты были типичны для новой советской общественности²⁸.

С началом «оттепели» 1960-х годов, когда был провозглашен интерес к «общественным началам» и произошел подъем общественной активности в науке, культуре и образовании, заметно возросло количество общественных организаций, повысилось их влияние во всех областях общественно-политической жизни.

За период 1960–1980-х годов возникло 40 новых союзов, в том числе союзы: ветеранов, друзей кино, дизайнеров, криптозоологов, фонды: детский, мира, культуры и т.п.²⁹

²⁷ Коржихина Т.П. *Извольте быть благонадежны!* М.: РГГУ, 1997.

²⁸ Киселева Н.В. *Возникновение советского феномена массовых добровольных обществ. Ростов-на-Дону: Рост. гос. ун-т, 1998.*

²⁹ Коржихина Т.П., Степанский А.Д. *Из истории общественных организаций // Историки спорят / под ред. В.С. Лельчука. М.: Издательство политической литературы, 1988.*

В 1970-е годы в большом количестве возникали ячейки взаимопомощи и клубного сотрудничества в области спорта, туризма и музыки. Большинство из них оставались незарегистрированными и подвергались давлению властей. В те годы у советских граждан появлялось все больше возможностей не только использовать в своих интересах ниши, предлагаемые государством, но и самим становиться субъектами предложения институтов самоорганизации. Между тем возникавшие «снизу» институты и структуры в немалой степени воспроизводили советские образцы организационной культуры. Принципиально новым явлением, сыгравшим выдающуюся роль в формировании постсоветского гражданского общества в России, стало движение диссидентов. Так принято называть разнообразные формы сопротивления коммунистическому режиму. Диссиденты писали и распространяли художественные, публицистические и научные произведения, в которых режим подвергался критике, создавали философские и религиозные кружки. Делались также попытки создания политических и правозащитных организаций, однако они наиболее жестоко преследовались властями. Впрочем, любая форма участия в диссидентском движении была чревата тюремным заключением. В условиях постоянных преследований диссидентское движение не могло стать особо массовым, но оно вызывало сочувствие значительной части образованного населения и оказывало немалое влияние на атмосферу в обществе. Вместе с тем следует учитывать, что неприятие коммунистического строя объединяло в диссидентском движении людей с различными, подчас диаметрально противоположными взглядами. Поэтому те или иные направления прежнего диссидентства стали предшественниками не только для более или менее либерально ориентированных общественных движений, но и, например, для религиозного фундаментализма в ряде постсоветских республик.

Четвертый этап институционализации российского гражданского общества пришелся на период с конца 1980-х годов до настоящего времени. В условиях когда остро обозначилась экономическая стагнация и кризис легитимности власти, идея построения гражданского общества вновь стала актуальной в нашей стране. В ходе начавшихся дискуссий о путях реформирования экономической и политической систем советского общества был выдвинут тезис о необходимости сужения сферы вмешательства государства в экономическую и социальную жизнь общества.

С середины 1980-х годов процесс возникновения общественных организаций шел довольно бурно. Первым было создано в 1985 г.

Всесоюзное добровольное общество борьбы за трезвость. В 1986 г. оформляется Союз театральных обществ СССР, Всесоюзное музыкальное общество, Всесоюзный совет ветеранов войны и труда, Советский фонд культуры, в 1987 г. — Союз дизайнеров СССР, Всесоюзное общество друзей кино, Московское общество инвалидов (опорно-двигательного аппарата), Советский детский фонд им. Ленина, Советский фонд мира³⁰.

Если раньше в стране не было ни одного экологического клуба, то к концу 1980-х их число достигало нескольких десятков, возникали сотни подростковых, семейных клубов, групп милосердия и т.д. По некоторым подсчетам в самостоятельные инициативы было вовлечено 7–8 % городского населения старше 14 лет.

Для 1990-х годов была характерна импортозависимая модель развития российского гражданского общества. Иностранцы выступали в роли ключевых субъектов предложения как ресурсов, так и институтов третьего сектора. Они не только давали средства, но с помощью программ обучения активистов, стажировок и др. осуществляли трансфер культуры западного и прежде всего американского третьего сектора в Россию. Роль государства сводилась в основном к доброжелательному невмешательству в дела третьего сектора, бюджетная поддержка НКО была крайне незначительной³¹.

В 1990-е годы резкое падение уровня жизни населения выдвинуло на передний план необходимость создания большого количества организаций и групп самопомощи. Сокращение финансирования социально-культурной и гуманитарной областей усилило процесс создания общественных объединений для спасения культуры, искусства, образования и науки. Льготная политика по отношению к отдельным видам общественных объединений (например, объединениям инвалидов) стимулировала их создание. Принятие в 1990 г. закона СССР «Об общественных объединениях» и в 1995 г. законов Российской Федерации, регулирующих деятельность общественных объединений и благотворительных организаций, способствовало созданию гражданами России некоммерческих объединений.

³⁰ Коржихина Т.П., Степанский А.Д. Из истории общественных организаций // *Историки спорят / под ред. В.С. Лельчука. М.: Издательство политической литературы, 1988.*

³¹ Якобсон Л.И., Санович С.В. Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // *Общественные науки и современность. 2009. №4.*

Для 2000-х годов был характерен процесс импортозамещения институтов и ресурсов российского третьего сектора: ведущая роль в финансировании НКО переходит от зарубежных источников к отечественным, ослабевает влияние зарубежных доноров, усиливается самоорганизация граждан (прежде всего, относящихся к среднему классу) и филантропическая активность бизнеса, складываются предпосылки для консолидации третьего сектора³².

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что гражданское общество всегда существовало в России, но государство всегда настороженно относилось к проявлениям общественной инициативы и самодеятельности, вследствие чего чередовались периоды относительного благоприятствования общественным инициативам и их сдерживания.

4.2. Гражданское общество в концепции New Public Management (NPM)

История развития гражданского общества в России выявляет зависимость институтов гражданского общества от системы управления государством. На современном этапе развития российской государственности большое внимание уделяется проблемам эффективности государственной власти и управления.

Создание системы управления, в которой цели, методы, приоритеты деятельности государственных структур адаптированы к интересам и потребностям гражданина, является метачелью проводимой в нашей стране административной реформы. В основе ее достижения – использование идей нового государственного менеджмента (New public management), пик популярности которых на Западе пришелся на конец 1980-х – начало 1990-х гг.³³

В последнее время во многих странах происходит постепенный переход к модели управления, в которой центральным системообразующим элементом становится ориентация на достижение результата с помощью новых форм руководства обществом. На это нацелена концепция «нового государственного управления», также

³² *Якобсон Л.И. Российский третий сектор: от импорта к импортозамещению // Некоммерческий сектор: экономика, право и управление. Материалы международной научной конференции. М.: ГУ ВШЭ, 2007. С. 43-58.*

³³ *Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1.*

именуемая в литературе как «новый государственный менеджмент» (New Public Management – NPM).

Феномен NPM возник в рамках более широкого движения за «перестраивающееся правительство» (reinventing government), которое началось в конце 1970-х годов в экономически развитых странах. По оценкам многих специалистов, это движение является одним из наиболее существенных изменений в философии государственного управления, своеобразным «изменением парадигмы» государственного управления, произошедшим за последнее столетие³⁴.

Новый государственный менеджмент, существуя в разных странах под разными названиями (предпринимательское правительство, менеджеризм, новое государственное управление), предполагает вполне определенный набор компонентов, с разной полнотой реализуемых в отдельных странах в ходе реформирования государственного управления.

В поиске более эффективных форм организации деятельности NPM стремится экспериментировать или даже видоизменять формы бюрократических структур. Классические теории государственного управления имеют склонность перемещаться от непосредственно проблемы к институту в попытке ее решения преимущественно административными методами. Новый государственный менеджмент, представляя собой совокупность разнообразных практик государственного управления, также рассматривает и альтернативные институциональные подходы для возможного решения проблемы. Основные отличия нового государственного менеджмента от традиционных теорий государственного управления представлены в таблице 3.

Смена принципов государственного управления и ориентация на результаты предполагает расширение свободы соответствующих учреждений (агентств) в расходовании бюджетных средств, с одновременным усилением направленности их деятельности на достижение установленных конечных результатов и переходом от прямых предписаний таким агентствам со стороны вышестоящих органов государства к косвенному регулированию их поведения. Мировой опыт свидетельствует, что именно программно-целевой

³⁴ Тамбовцев В.Л. *Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы // Доклады РЕЦЭМ (Издание Российско-Европейского центра экономической политики).* – М., 2004. – С. 129-175.

метод применяется в странах Европейского Союза, США, Японии для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей. В США примерно 50 % государственных расходов осуществляется по программно-целевому методу, во Франции — до 80 %.³⁵

Таблица 3

Сравнительная характеристика нового государственного менеджмента и традиционных теорий государственного управления

Традиционные теории	Новый государственный менеджмент
Политические цели	Результаты, важные для граждан и общества
Экономичность	Результативность
Осуществлять контроль	Добровольно придерживаться установленных норм
Распределение властных полномочий и функций	Обозначение миссии, целей, услуг, потребителей и результатов
Обосновать расходы	Обеспечить эффективность
Повысить ответственность	Обеспечить стимулы
Следовать правилам и процедурам	Улучшить обратную связь

Смена технологических парадигм, как правило, сопряжена с трансформациями инструментов управления и, прежде всего, госуправления. Например, американские политологи выявили, что реформы госслужбы в США совпали по времени с новыми технико-экономическими парадигмами и длинными экономическими волнами³⁶. По сути, именно они являются первопричиной разработки

³⁵ *Целевые программы: инструментальная поддержка / Р.А.Кочкаров; Фин. акад. при Пр-ве РФ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 223 с.*

³⁶ *Кил Л., Элиот И. Экономические циклы и реформа государственной службы в США // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. - М., 1999. - С. 58–59.*

новой модели отношений правительства с гражданским обществом. Формирование в последней четверти XX в. инфраструктуры информационного общества определило постепенный переход от иерархической системы управления к сетевому принципу. Актуальным стал вопрос о функциях государства. Известно, что в течение последних десятилетий XX в. сосуществовали различные концепции государства: государство благосостояния, предоставляющее обществу широкий спектр услуг, приоритет в производстве которых остаётся за ним; «малозатратное государство», предполагающее решение общественных проблем частным сектором и ограничивающее свою роль выполнением основных задач; «государство – партнёр по переговорам», которое выполняет роль посредника между бизнесом и обществом. Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая легла в основу философии реформ государственного управления по модели Нового государственного управления³⁷, согласно которой задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии, а между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки ответственности граждан. Таким образом, важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование инновационного развития.

Реформирование по модели NPM предполагает делегирование ряда функций, ранее осуществлявшихся государством, рыночным структурам и приход в сферу государственного управления свойственных рынку принципов и категорий (расчёт затрат, издержки, конкуренция). Проблема состоит в том, какие задачи должно выполнять само государство и какие могут и должны выполняться негосударственными институтами. Насколько передаваемые функции могут быть успешно восприняты негосударственными структурами, насколько безболезненно для всех участников процесса может пройти передача.

Анализ опыта реформ в Европе и США по модели NPM показывает, что были достигнуты следующие цели: сокращение госаппарата, снижение расходов на его содержание, обеспечение

³⁷ Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. – М., 1999.

прозрачности, гибкости, эффективности функционирования системы управления, расширение сферы и качества использования меритократического принципа в карьерном продвижении управленцев³⁸. Однако сопровождались они целым рядом издержек. Так, в Великобритании и США выявились противоречия между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой её реорганизации на рыночной основе. В Германии отмечался рост бюрократизма, значительное сокращение кадров при одновременном сокращении государственных услуг, также имело место ослабление легитимности госслужбы, утечка квалифицированных кадров из госсектора и падение общего престижа государственной службы. По сути, речь идёт о разрушении идентичности института государственной службы и, прежде всего, этики: переход от ценностей гражданскойственности, равенства, представительства, ответственности и нейтральности к ориентации на потребителя, соревновательности, менеджеризму и фактическому неравенству граждан в качестве потребителей услуг. Утрачиваются традиционные принципы ориентации на интересы общества, что существенно понижает общественное доверие к госслужбе и может, в конечном счёте, инициировать кризис легитимности последней.

Суть институциональных реформы современной России заключается не только в изменении методов администрирования, но и в поиске эффективных форм взаимодействия субъектов и объектов госуправления. В этом заключается основная направленность социальных изменений, которые бы не разрушали действующую систему управления, а, напротив, скрепляли её элементами ценностными установками, признаваемыми гражданским обществом, что и будет способствовать обновлению российской государственности.

4.3. Измерение гражданского общества

Можно ли каким-то образом измерить степень активности организаций гражданского общества? Существуют ли такие критерии?

Проблематика гражданского общества издавна является составной частью зарубежной общественно-политической науки, и наряду с теоретическим осмыслением гражданского общества за последние десятилетия появились эмпирические исследования по этой проблематике. Часть из них оформлена в виде индексов для

³⁸ Мэннинг Н., Паркинсон Н. *Реформа государственного управления. Международные опыт.* М., 2003. С. 88–89, 94.

отслеживания динамики и сопоставления развития гражданского общества в различных странах и регионах.

Довольно часто в качестве примеров приводят три проекта³⁹:

1) проект Научного центра исследований гражданского общества при Университете им. Дж. Хопкинса (США), анализирующий экономику некоммерческого сектора;

2) проект международной организации "Международный альянс за гражданское участие" (CIVICUS), в которую входит свыше тысячи различных объединений из более чем ста государств мира;

3) проект "Индекс устойчивости неправительственных организаций Центральной и Восточной Европы и Евразии", который публикуется с 1997 года при поддержке Агентства США по Международному развитию (USAID).

Для всех этих проектов характерна масштабность, они отличаются широким географическим охватом. Так, в проекте Университета им. Дж. Хопкинса участвует 40 стран, в CIVICUS — более 50 государств, в USAID — 29 стран.

Существуют и менее масштабные проекты, нацеленные на отдельные аспекты функционирования гражданского общества, такие, как Индекс развития человеческого потенциала Программы развития ООН, Индекс восприятия коррупции Transparency International, Исследование свободы в мире Freedom House, Всемирное исследование ценностей и ряд других проектов.

Проект Университета им. Дж. Хопкинса – это международное исследование начато в 1991 году под руководством экономиста и правоведа Лестера Саламона. Проект рассматривает некоммерческий сектор как крупную составляющую глобальной экономики. Общий объем вклада НКО в суммарный ВВП 35 стран-участниц проекта составил на конец 1990-х гг. 1,3 трлн долл.

«Индекс гражданского общества — CIVICUS» (the Civil Society Index, CSI) — это прикладной исследовательский проект по оценке состояния гражданского общества в отдельных странах всего мира, основанный на принципах участия граждан в общественной жизни. Индекс инициирован и отслеживается самими организациями

³⁹ Вуколов Н. *Гражданское общество: индексы активности* / Н. Вуколов // *Международная конференция о проблемах экономического и социального развития: сб. науч. ст. ВШЭ. – 2008.*

гражданского общества⁴⁰. Непосредственными целями проекта являются повышение знаний и информированности о состоянии гражданского общества и повышение возможности организаций гражданского общества через продвижение межсекторного диалога, коллективное обучение и развитие сетей. Главная задача проекта состоит в укреплении и повышении устойчивости гражданского общества. Индекс был реализован в 14 странах. К 2005 г. был подготовлен обновленный индекс, разработанный для оценки четырех измерений развития гражданского общества: структуры гражданского общества; внешней среды гражданского общества; ценностей, которых придерживаются и которые защищают организации гражданского общества; влияния, которое оказывают мероприятия организаций гражданского общества.

Результаты исследовательской части представлены графически в форме некоторой диаграммы ("алмаза") гражданского общества. В основе его построения лежит 20 индикаторов, которые рассчитываются на основе 70 показателей.

Индекс учитывает следующие основные измерения:

- 1) общественное участие: уровень вовлеченности населения в деятельность социальных и политических организаций;
- 2) организованность гражданского общества: уровень институционализации гражданского общества;
- 3) практикуемые ценности: уровень выраженности ценностных установок в обществе;
- 4) восприятие влияния: уровень социального и политического воздействия гражданского общества, исходя из внутренней и внешней оценки;
- 5) внешняя среда: состояние социально-экономических, политических и культурных условий, которые влияют на деятельность гражданского общества.

Размер «алмаза» отображает эмпирическую картину состояния гражданского общества; условия, способствующие или замедляющие развитие гражданского общества, а также последствия действий гражданского общества для общества в целом. Контекст, или внешняя среда, изображен в форме окружности, в которую вписан «алмаз»

⁴⁰ Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.

гражданского общества, и не рассматривается как часть общей картины состояния гражданского общества, но как внешний фактор, который, тем не менее, остается критически важным для его благополучия.

Индекс USAID позволяет получить формализованные количественные показатели развития третьего сектора. Этот индекс определяется группой экспертов в составе 12—17 человек, в том числе и из России, по 7 показателям: таким, как правовое поле, организационные возможности, финансовая жизнеспособность, репутация в обществе, продвижение интересов НКО/клиентов, оказание услуг, инфраструктура. При этом каждый такой индикатор включает несколько показателей (так, индикатор финансовой жизнеспособности разворачивается через пять показателей). Один из них, например, содержит вопросы, на которые неизбежно наталкиваются разработчики методик: получают ли НКО значительную часть своих финансовых средств из местных источников? Могут ли НКО полагаться на группу наиболее активных добровольцев и на поддержку в неденежной форме со стороны местного общества и клиентов? Существуют ли местные источники благотворительных средств?

Оцениваются эти показатели по семибалльной шкале, при этом оценка "7" является самой низкой и обозначает почти полное отсутствие какого-либо развития по сравнению с условиями советского периода.

Кроме индексов, используемых для сравнительной оценки степени развития гражданского общества в различных странах, имеются множество различных показателей, характеризующих гражданскую активность населения.

Гражданскую активность можно охарактеризовать как деятельность индивидов и социальных групп, направленную на изменение и развитие гражданского общества. То есть это та деятельность, которая в настоящей работе и оценивается как движущая сила реформаторства. Под гражданскими инициативами чаще всего понимают форму коллективного волеизъявления граждан, посредством которой мнение определенной их группы доводится до компетентного государственного органа или органа местного самоуправления и требует его реагирования⁴¹.

Имеется масса исследований по данной проблематике, но

⁴¹ <http://mirslovarei.com>

конкретного перечня показателей, точно отражающего состояние гражданской активности, нет. Каждый исследователь рассматривает данную категорию со своей точки зрения, поэтому порой показатели достаточно сильно отличаются. Однако можно выделить те из них, которые применяются в российской практике наиболее часто.

1. Динамика участия россиян в общественной и политической жизни страны

Применяя данный показатель, исследователи в то же время отмечают, что по мере того, как Россия становится современным обществом, проблема массовости участия перестает быть актуальной, уступая место проблеме эффективности. Сегодня даже маленькие группы активистов, благодаря существующим средствам коммуникации, могут оказывать заметное влияние на жизнь в том или ином регионе и даже в стране в целом. Кроме того, становится более актуальным не столько сам факт существования, сколько результаты этого существования.

2. Уровень социального доверия россиян

Необходимой предпосылкой самоорганизации, солидарности, сотрудничества граждан выступает доверие. Причем речь в данном случае идет об обобщенном, или социальном доверии, которое в отличие от межличностного доверия определяется как ожидание надежности других индивидов, не связанное с прогнозом их поведения в конкретной ситуации взаимодействия. Межличностное доверие — личностное и персонифицированное; обобщенное доверие — доверие окружающим, в том числе и незнакомцам⁴².

3. Уровень предрасположенности к общественной солидарности и коллективным действиям

Солидарность на уровне общества проявляется в коллективных действиях. За последние два-три года практически каждому седьмому россиянину (15 %) приходилось становиться инициатором каких-то коллективных действий, чтобы решить какую-либо свою проблему.

4. Показатель отношения к общественной активности

Само отношение к общественной активности в обществе неоднозначно. Точно также верно и то, что далеко не каждый может однозначно ответить на вопрос, какой смысл он вкладывает в понятие «общественно активный человек».

⁴² Мерсиянова И.В. *Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества* / И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. - 220 с. (Сер. «Мониторинг гражданского общества». Вып. 1).

5. Уровень вовлеченности россиян в общественную работу

Для россиян характерна тенденция занижать свой опыт общественной деятельности. Не последнюю роль среди причин этого играет неопределенность самого понятия «общественная работа».

Общественная работа, участие в деятельности общественных организаций и инициативных групп занимают одно из последних мест в структуре расходования свободного времени россиян.⁴³

6. Уровень известности общественных и других некоммерческих организаций, гражданских инициатив

Речь в данном случае идет только об организациях и инициативах непосредственно в тех населенных пунктах, где проживают респонденты, — в их городах, селах и поселках. Чем выше уровень урбанизации населенных пунктов, тем более развиты там НКО и гражданские инициативы.

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что отсутствие единой методики измерения и общепризнанного индекса гражданской активности в России значительно усложняет процесс измерения и анализа активности граждан в нашей стране. Отсюда вытекает трудность в понимании: откуда начинается гражданское общество, где граница, отражающая сам факт, состоялось гражданское общество или нет?

5. Социальный капитал как ресурс развития гражданского общества

5.1. Понятие и исследования «Социального капитала»

С понятием гражданского общества, активности и ответственности ее членов, норм и институтов, действующих в обществе, а также способности норм и институтов изменяться тесно связано понятие «социальный капитал». Социальный капитал нередко указывают в числе факторов, оказывающих самое непосредственное влияние на благосостояние и экономический рост. Социальный капитал указывается в качестве «пропущенного звена» в существующих теориях экономического роста, без которого не удастся объяснить широкий круг явлений от дееспособности демократических институтов и успехов и неудач государств в экономическом развитии до отношений в бизнес-сообществе, предотвращения пробок на

⁴³ Мерсиянова И.В. *Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества* / И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. - 220 с. (Сер. «Мониторинг гражданского общества». Вып. 1).

дорогах, коллективного управления жилыми домами и пр.⁴⁴

Понятие социального капитала отличается многомерностью и исследуется в рамках социологии, политологии, экономики, антропологии и других дисциплин. Свои истоки данное понятие берет в трудах К. Маркса, М. Вебера, Э. Дюркгейма, А. Токвиля и др. К. Маркс сформулировал трактовку капитала как инвестиционного ресурса при производстве прибавочной стоимости.⁴⁵ М. Вебер способствовал распространению толкования понятия капитал на социальные отношения. Э. Дюркгейм обозначил, что солидарность служит укреплению современного общества.⁴⁶ А. Токвиль связал склонность к объединению для удовлетворения общих потребностей и общих интересов и успешность демократии.⁴⁷ Г. Беккер ввел понятие человеческого капитал, включив в трактовку капитала навыки человека, образование, состояние здоровья⁴⁸.

Сама категория *социальный капитал* впервые введена в оборот Л.Д. Ханифэн в 20-е года XX века. Автор утверждает, что социальный капитал формируется в результате взаимодействий членов семьи, общины и способствует улучшению жизни всей общины⁴⁹. Дальнейшие исследования продолжили Дж. Джекобе в рамках изучения городов, Г. Лоури. Однако разработку первого теоретического анализа социального капитала связывают с именем П.Бурдые. По его мнению, социальный капитал представляет собой совокупность реальных или потенциальных ресурсов, связанных с обладанием устойчивой сетью ... отношений взаимного знакомства и признания, что дает своим членам опору в виде коллективного капитала, «репутации», позволяющей им получать выгоду⁵⁰.

Дальнейшие исследования социального капитала проводит

⁴⁴ См., напр., Полищук Л., Меняшев Р. *Экономическое значение социального капитала // Вопросы экономики. 2011. №12. С. 46 – 65.*

⁴⁵ Маркс К. *Капитал. Т. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. Собр. соч. 2-е изд. Т. 23.*

⁴⁶ Дюркгейм, Э. *О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996.*

⁴⁷ Токвиль Алексис де. *Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. — 554 с.*

⁴⁸ Becker, Gary S. *Human Capital. — N.Y.: Columbia University Press, 1964.*

⁴⁹ Hanifan L.J. *The Rural School Community Center // Annals of the American Academy of Political and Social Science – 1967. – P. 130 – 138.*

⁵⁰ Бурдые П. *Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5. С. 60-74.*

Дж.Коулман. Он утверждает, что подобно другим формам капитала, социальный капитал продуктивен. Он способствует достижению определенных целей, добиться которых при его отсутствии невозможно. В отличие от иных форм капитала, социальный капитал свойствен структуре связей между лицами и среди них. Социальный капитал облегчает производственную деятельность. Например, группа, внутри которой существует полная надежность и абсолютное доверие, способна совершить много больше по сравнению с группой, не обладающей данными качествами⁵¹.

К. Поланьи также изучал сущность капитала и пришел к схожим выводам. Он считает, что обмен дарами способствует росту доверия, улучшает «качество» отношений, что служит основой для кооперации в достижении общих целей⁵². Одно из самых серьезных исследований социального капитала было проведено Р. Патнэмом. Он утверждает, что социальный капитал включает доверие, нормы и сети, способствует хорошему управлению, повышает эффективность общества путем содействия согласованным действиям⁵³. Ф. Фукуяма также считает, что социальный капитал является результатом наличия доверия между членами общества⁵⁴. Остром Э. в своих исследованиях выявила, что социальный капитал повышает эффективность самоорганизации местных сообществ для коллективного управления природными ресурсами, объектами локальной инфраструктуры, управлении жилыми домами и пр.⁵⁵

Таким образом, нетрудно заметить, что в основе гражданского общества лежит именно социальный капитал. Благодаря ему люди, проживающие рядом, строят сообщество совместного управления принадлежащего им имущества, поддерживают порядок во дворе и на

⁵¹ Коулман Дж. *Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность.* – 2001. – №3. – С.121-139.

⁵² Поланьи К. *Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / пер. с англ. А.А. Васильева и др.* – СПб.: Алетейя, 2002.

⁵³ Putnam R.D. *Bowling Alone: America's declining social capital // Journal of Democracy.* 1995. 6: 6578.

Putnam R.D. *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

⁵⁴ Фукуяма Ф. *Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию.* М., 2008.

⁵⁵ Остром Э. *Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности.* — М.: Мысль, ИРИСЭН, 2011.

улице. И эффективность этого управления и наведения порядка тем выше, чем больше социальный капитал этого сообщества.

Социальный капитал как ресурс формирования и развития общественного самоуправления на местах рассматривается и в работах российских ученых^{56 57}. Так, в работе «Экономическое значение социального капитала»⁵⁸ авторы приводят анализ затрат по наведению порядка в зависимости от уровня социального капитала. При достаточном запасе социального капитала издержки беспорядка относительно невелики и могут быть минимизированы эффективными действиями без особых затрат на принуждение. При низком уровне социального капитала издержки беспорядка значительно больше, и их сокращение сопровождается гораздо большим ростом затрат на принуждение. Речь в данном случае идет о том, чтобы в целях построения совместного взаимодействия удержаться от соблазна «бесплатного проезда». Координация требует самоограничения и отказа от поведения, когда можно добиться односторонней выгоды за счет противоположной стороны.⁵⁹

5.2. Социальный капитал с экономической точки зрения

Понятие социального капитала первоначально возникло в смежных с экономикой дисциплинах. Экономисты обратились к социальному капиталу в поисках некоего «пропущенного звена» в существующих теориях. Без него не удастся удовлетворительным образом объяснить целый ряд явлений и процессов от дееспособности демократических институтов и успехов и неудач государств в экономическом развитии до отношений в бизнес-сообществе, предотвращения пробок на дорогах и коллективного управления жильными домами.

За последние 10-15 лет в экономическом анализе социального капитала достигнут значительный прогресс и получены убедительные

⁵⁶ Мерсиянова И.В., Якобсон Л. И. *Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества*. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. - 220 с.

⁵⁷ Перфильев С.В., Кузнецова О.И. *Проблемы оценки экономической эффективности территориального общественного самоуправления // Человек. Культура. Общество. 2015, №1.*

⁵⁸ Полищук Л., Меняшев Р. *Экономическое значение социального капитала // Вопросы экономики. 2011. №12. С. 46 – 65.*

⁵⁹ Олсон М. *Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп: Пер. с англ. / М. Олсон. М.: Фонд экономической инициативы, 1995. - 165 с.*

свидетельства значимости и ценности данного ресурса для экономики и общества. Но полной определенности относительно устройства и функционирования «передаточных механизмов», по которым социальный капитал воздействует на экономические результаты, пока не существует. С одной стороны, социальный капитал поддерживает порядок в экономике и обществе на основе доверия, взаимного уважения и учета индивидами общественных интересов; в этом смысле он выступает институциональной альтернативой государству и вносит прямой вклад в экономическое развитие в «горизонтальном» направлении без участия государства. С другой стороны, от запасов социального капитала зависит эффективность формальных институтов и государственного управления; тем самым социальный капитал воздействует на экономику в «вертикальном» направлении. С различными передаточными механизмами тесно связаны вопросы о структуре социального капитала и о том, какие его составляющие и в какой мере отвечают за экономическое благополучие, а также насколько открыты или, напротив, эксклюзивны группы носителей социального капитала.

В современном обществоведении силами социологов, политологов, психологов, антропологов и представителей иных дисциплин сформировалось понятие социального капитала как общественного ресурса, благоприятствующего инвестициям и торговле и способствующего решению различных общественных проблем. Социальный капитал распространяет информацию, укрепляет доверие между партнерами по бизнесу, делает индивидуальную репутацию общественным достоянием, мобилизует ресурсы для общественных проектов, поддерживает благотворительность и иные формы альтруистического поведения и т. д. Все перечисленное позволяет рассматривать социальный капитал как ценный ресурс развития наряду с традиционно учитываемыми факторами производственным и человеческим капиталом.

Многообразие проявлений и функций социального капитала и междисциплинарное происхождение этого понятия длительное время препятствовали поиску адекватного определения. Различие мнений и взглядов нередко становилось источником недоразумений, особенно при разграничении собственно социального капитала и его результатов. Различные авторы в разное время определяли социальный капитал как ресурс, повышающий общественную эффективность, как разделяемые в обществе нормы и ценности, как социальные сети и связи между индивидами на основе взаимности и доверия и пр. Наиболее приемлемым экономисты считают восходящее к Р. Патнэму

определение социального капитала как способности сообществ к коллективным действиям ради достижения общей цели. Проблема коллективных действий возникает в связи с предотвращением возможных провалов рынка при несовпадении частной и общественной выгоды, когда действия участников исключительно в личных интересах не обеспечивают наилучшего (парето-оптимального) использования имеющихся ресурсов. Провалов рынка помогает избежать координация действий, когда каждый участник отказывается от индивидуально наилучшего решения ради общего блага и в итоге получает более высокий результат, нежели в некооперативном варианте. В случае создания общественных благ общими усилиями речь идет о том, чтобы удержаться от соблазна «бесплатного проезда», тогда как в тесно связанной задаче об использовании общего ресурса координация требует самоограничения. В инвестиционной деятельности, работе по найму и других ситуациях взаимодействия координация требует отказа от оппортунистического поведения, когда можно добиться односторонней выгоды за счет противоположной стороны.

Необходимым условием успешного взаимодействия в условиях высокого уровня социального капитала является наличие среди участников взаимодействия просоциальных норм поведения, отражающих не только личный, но и общественный интерес.

Доверие и просоциальные нормы, способствующие коллективным действиям, выступают элементами культуры, которая передается из поколения в поколение и формируется в процессе эволюционного отбора. Культура воплощается в предпочтениях индивидов, функции полезности которых зависят не только от личного достатка, но и от того, в какой мере индивидуальное поведение соответствует общественным нормам — следование нормам повышает полезность (эффект, известный под названием «warm glow», «теплое свечение»), а отклонение от них наказывается внутренними «моральными санкциями». В более развитой форме просоциальные нормы не только удерживают индивида от неподобающего поведения, но и побуждают его контролировать поведение окружающих.

Социальный капитал снижает издержки беспорядка в экономике и обществе, возникающие вследствие чрезмерных затрат на защиту контрактов, экономическую и личную безопасность, нехватки общественных благ и услуг, упадка социальной сферы, неурегулированных экстерналий, неразвитых рынков, а также несостоявшихся сделок и инвестиционных проектов, упущенных из-за недоверия между участниками.

В своей работе Полищук Л. и Меняшев Р.⁶⁰ приводят графическую зависимость между издержками беспорядка и издержками принуждения и контроля в обществе в зависимости от количества социального капитала (рисунок 4).

При большем значении социального капитала меньше требуется затрат по поддержанию порядка, зависимость больше прижата к осям графика (рисунок 4,а).



Рис. 4. Социальный капитал и граница институциональных возможностей

Экономическая деятельность при нехватке социального капитала становится более примитивной в том смысле, что участники вынуждены затрачивать больше усилий (времени, ресурсов) на выполнение различных операций и функций. Возможности экономики снижаются. Все перечисленное дает основания относить социальный капитал к экономическому, но весьма специфическому ресурсу.

5.3. Измерение социального капитала

Для оценки экономической отдачи на социальный капитал необходимо располагать количественными индикаторами последнего. Измерение социального капитала представляет собой сложную задачу, поскольку речь идет о нематериальных и далеко не всегда доступных прямому наблюдению характеристиках. В частности, о доверии в обществе и распространенности в нем тех или иных норм можно судить по поведению индивидов, в связи с чем для измерения социального капитала часто используются показатели безвозмездного

⁶⁰ Полищук Л., Меняшев Р. Экономическое значение социального капитала // Вопросы экономики. 2011. №12. С. 46 – 65.

донорства, благотворительности и волонтерства, членства в общественных организациях, участия в выборах, соблюдения установленных правил общежития и пр. Основан такой подход на логике «выявленных предпочтений» подобно тому, как поведение на рынках позволяет реконструировать предпочтения потребителя, просоциальное поведение может свидетельствовать о приверженности составляющим социальный капитал нормам и принципам.

Вместе с тем подобные индексы социального капитала не лишены недостатков, поскольку поведение людей может отражать не только внутреннюю мотивацию, но и внешние факторы, например материальное или моральное поощрение, угрозу применения официально установленных санкций, а также стремление произвести на окружающих благоприятное впечатление. Поскольку просоциальное поведение есть самостоятельная ценность и его связь с общим положением дел в экономике и обществе не вызывает сомнений, то полученные с использованием фиксирующих такое поведение индикаторов выводы об экономической ценности социального капитала оказываются в известной мере тавтологическими. Поэтому особый интерес представляют данные о поведении, которое мотивируется исключительно внутренними нормами. Примером может служить нарушение дипломатами правил парковки автомобилей в стране пребывания.

Поскольку ситуации, в которых поведение «очищено» от внешнего влияния и диктуется исключительно внутренними мотивами, встречаются достаточно редко, важным альтернативным источником индикаторов социального капитала становятся данные социологических опросов. Среди международных ресурсов социологической информации для измерения социального капитала наиболее известно Всемирное исследование ценностей (World Values Survey), которое проводится с 1981 г. (с 1990 г. каждые пять лет). Анкета опроса позволяет составить представление о взглядах, ценностях и поведении респондентов в различных сферах экономики, политики и общественной жизни. В число наиболее востребованных в измерении социального капитала входит вопрос о том, следует ли доверять людям или в отношении с ними нужно соблюдать осторожность. Нередко спрашивают о том, насколько может быть оправданным, с точки зрения респондента, общественно предосудительное поведение (сокрытие доходов от налогообложения, проезд без оплаты на общественном транспорте, коррупция и т. п.).

Измерение социального капитала на регулярной основе ведут статистические органы Великобритании, Канады, Австралии и других

стран. Координацию национальных программ по измерению социального капитала осуществляют Всемирный банк (под эгидой которого была создана система измерения социального капитала SOCAT (Social Capital Assessment Toolkit), ЮНЕСКО и ОЭСР. В России измерение социального капитала периодически проводится в рамках опросов, результаты которых позволяют судить об уровне доверия, нормах и ценностях россиян.

5.4. Социальный капитал и гражданское общество – точки соприкосновения

Свойства социального капитала — доверие, ответственность, терпимость, солидарность — являются также чертами гражданского общества и условиями его функционирования. Ответственность и свобода — это бремя, поскольку безответственность легче, но это доля раба. Солидарность, терпимость — основы участия. Если вы готовы сопереживать проблемам других людей и выражать с ними солидарность, проявлять терпимость к иным мнениям, то вы готовы в какой-то форме к участию в решении общественных проблем. Вы становитесь «участником» их решения. Тогда и вы сами можете рассчитывать на солидарность и терпимое к себе отношение. Но есть такие решения, которые не могут и не должны делегироваться никому, если человек хочет быть свободным: он не может передавать другим те возможности и права своего собственного развития, которые и составляют суть свободы.

Довольно распространенными являются два утверждения относительно гражданского общества в России. Первое: это общество, в котором все граждане заинтересованы в общественных делах, активно участвуют в них и готовы ради общественного блага жертвовать собственными интересами. Второе мнение: гражданского общества в России не существует⁶¹.

Гражданское общество, в отличие от социального капитала, всегда соотносится с государством. Независимость институтов гражданского общества мыслится как независимость от государства. Есть условия для такой независимости — есть и гражданское общество. Нет их (по причине, например, давления со стороны государства или пассивности членов общества, неготовности защищать свои интересы и права) — нет и гражданского общества.

Уместно напомнить, что гражданское общество в данном контексте мы рассматриваем с позиций готовности общества к модернизации.

⁶¹ Ясин Е. Модернизация и общество // Вопросы экономики, № 5, 2007.

Можно предположить, что если гражданское общество через свои институты и организации содействует выработке компонентов социального капитала должного качества, а также обеспечивает контроль над тем, как государство исполняет свои полномочия, оно в целом повышает готовность общества к модернизации, содействует формированию инновационной экономики. По-разному, но гражданское общество присутствует во всех демократических странах и играет важную роль в сохранении и развитии демократических институтов. С переходом к инновационной и креативной экономике его влияние будет возрастать особенно потому, что государство надо более жестко «держат в узде» во избежание чрезмерных регламентаций, препятствующих свободе и креативности⁶².

Таким образом, можно сделать вывод, что социальный капитал – понятие экономическое, гражданское общество – понятие социально-политическое. Социальный капитал есть результат деятельности гражданского общества через институты и организации, т.е. гражданское общество - понятие более широкое.

6. Территориальное общественное самоуправление как проявление общественного капитала

6.1. Территориальное общественное самоуправление как институт

В данной главе мы переходим к рассмотрению более конкретных проявлений гражданского общества и социального капитала. Рассмотрение будет проходить на примере института территориального общественного самоуправления. Логическая связь понятий гражданского общества, социального капитала и территориального общественного самоуправления очевидна. Терминология «общественного» и «самоуправления» говорит сама за себя. Трансформируя приведенный выше пример, можно изложить его следующим образом: «Чем эффективнее территориальное общественное самоуправление, тем больше порядка меньшими затратами. Соблазн «бесплатного проезда» в данном случае может быть трансформирован в соблазн «прокатиться за счет соседа», - «мне нравится жить там, где порядок и чистота, но пусть в его поддержании участвует сосед, а не я».

Многие исследования гражданского общества и социального капитала (в том числе и упоминаемые выше) рассматривают сети (социальные сети) как образующиеся союзы по профессиональному

⁶² Ясин Е. Модернизация и общество // Вопросы экономики, № 5, 2007.

признаку либо какому-то социальному признаку, общности интересов и пр. В настоящей же работе рассматривается сеть, образованная по территориальному признаку, каковой и является территориальное общественное самоуправление.

Действенным механизмом реализации интересов граждан и их потребностей, а также формой взаимодействия с представителями государственной и местной власти являются самоуправляющиеся объединения, которые и составляют основу гражданского общества. Данные объединения концентрируют граждан вокруг решения важных для населения задач, артикулируют и агрегируют интересы различных слоев граждан, сотрудничают с государственными структурами в реализации социокультурных инициатив, самоопределении человеческой личности. Кроме того, самоуправляющиеся организации представляют собой надежный элемент «обратной связи» между гражданами и органами власти, при наличии которой последние получают объективные данные об эффективности управленческих решений и ответной реакции на них населения. Для самостоятельного решения проблем своего двора, улицы, микрорайона у граждан есть право на такой вид самоорганизации по месту жительства, как территориальное общественное самоуправление (ТОС). ТОС – это, прежде всего, самодеятельность граждан, это состояние самоорганизации и готовности к самоуправлению.

Согласно Статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», под территориальным общественным самоуправлением понимается: «...самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»⁶³.

Из определения следуют несколько его ключевых характеристик:

- 1) ТОС — форма участия населения в местном самоуправлении;
- 2) ТОС осуществляется на части территории муниципального образования (на практике ТОС чаще всего образуется на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС — старшие по домам и подъездам;

⁶³ *Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

3) ТОС предполагает самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением собственных инициатив, когда территориальные сообщества не находятся в иерархических связях с какими-либо структурами, обеспечивают соответствие своей деятельности только нормам права и должны иметь гарантию от вмешательства извне.

В повседневной жизни территориальное общественное самоуправление проявляется в наборе всем известных социальных практик: собрания жильцов дома или подъезда, праздники двора, субботники, мероприятия по уборке придомовых территорий, посадка деревьев и т. д.

Согласно данным исследований по вопросам развития ТОС в России ⁶⁴, можно полагать, что территориальное общественное самоуправление имеет оформление на институциональном уровне. То есть закреплено в специальных нормативных правовых актах, имеет организационные структуры в виде советов микрорайонов, уличных комитетов и т. д. Подобное наблюдается в каждом втором городском округе, в каждом третьем муниципальном районе, почти в каждом третьем городском поселении и в каждом четвертом сельском поселении.

Социальные практики общественной активности по месту жительства, выраженные в проведении субботников, собраний по месту жительства, участии населения в благоустройстве, организации досуга по месту жительства, имеют место в подавляющем большинстве российских муниципальных образований. Эту форму участия населения в местном самоуправлении считают полезной в современных условиях 67 % опрошенных глав городских округов, 43 % глав муниципальных районов, 40 % глав городских поселений и 30 % глав сельских поселений.

Очевидно, можно говорить о сформировавшемся в России институте территориального общественного самоуправления, который вносит свой определенный вклад не только в поддержание устойчивости и функционирование систем местного самоуправления, но и в существование всей общественной системы.

⁶⁴ Мерсиянова И.В. *Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества* / И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. - 220 с. (Сер. «Мониторинг гражданского общества». Вып. 1).

6.2. Измерение и анализ гражданской активности на уровне территориального общественного самоуправления

В научной литературе все чаще задается вопрос об (если так можно сказать) «отдаче гражданственности» общества. Каковы могут быть экономические (материальные) выгоды от социального (гражданского) поведения, либо потери от отсутствия такого поведения? Можно ли вообще измерить экономическими (материальными) показателями (индикаторами) такие выгоды и потери? Можно ли каким-то образом доказать, что гражданское поведение это не только социальная, культурная категория, но и экономическая, приносящая реальные финансовые результаты⁶⁵?

Несмотря на повышенный и продолжающий возрастать интерес к процессам развития и формирования гражданского общества в России, до сих пор нет достаточной ясности об экономике этого общества. Каким образом оценить экономические плюсы гражданственности и даже какие измерители для этого применить? Далее представлен анализ измерителей гражданской активности на уровне территориального общественного самоуправления.

Каких-либо устоявшихся методик для измерения гражданской активности на уровне территориального общественного самоуправления либо перечня показателей, отражающих активность граждан, в настоящее время не существует. Эмпирически можно провести сравнительный анализ тех показателей, которые применяются на практике в этих целях. Такой анализ даст возможность оценить хотя бы те процессы на уровне территориального общественного самоуправления, которые подвергаются анализу.

Первое, что встречается в различного рода отчетах, анализах, статистических данных и информации с сайтов муниципальных администраций и региональных правительств, это количество зарегистрированных органов территориального общественного самоуправления: количество комитетов (советов) ТОС в поселках, микрорайонах, кварталах, количество уличных и домовых комитетов ТОС (таблица 4).

⁶⁵ См., напр., Перфильев С.В., Кузнецова О.И. Проблемы оценки экономической эффективности территориального общественного самоуправления // *Личность. Культура. Общество.* – 2015. – Т.16. – №1.

Таблица 4

Количество органов ТОС в регионах России⁶⁶

Название города	Количество органов ТОС
Рязань	Всего органов ТОС 1503; из них: 34 комитета ТОС (21 в поселках, 13 в микрорайонах и кварталах), 155 уличных комитетов, 1301 домовый комитет
Белгород	Всего органов ТОС 119; из них: 27 советов территории, 92 ТОС (частный сектор, многоквартирные дома)
Тверь	Всего органов ТОС около 3100 (старших по подъездам, домам, председателей уличных комитетов и домовых советов, председателей советов ТОС)
Тамбов	Всего органов ТОС 417; из них: 18 советов территории, 399 ТОС (частный сектор, многоквартирные дома); нет ТОСов юр. лиц
Владимир	Всего органов ТОС 4036; из них: 47 комитетов ТОС, 111 уличных комитетов, 907 домовых комитетов, 1114 старших по домам, 1857 старших по подъездам
Самара	74 совета ТОС
Чебоксары	56 органов ТОС
Саратов	34 комитета ТОС

Оценивается также площадь, занимаемая территориальным общественным самоуправлением; количество жителей, проживающих на территориях органов общественного самоуправления (в абсолютном и процентном выражении); число активистов-общественников территориального общественного самоуправления и пр.

Помимо этого применяются следующие показатели гражданской активности на уровне территориального общественного самоуправления, которые можно сгруппировать по следующим критериям:

- 1) информированность о ТОС (пропаганда в СМИ):

⁶⁶ См., напр., Перфильев С.В., Кузнецова О.И. Проблемы оценки экономической эффективности территориального общественного самоуправления // Личность. Культура. Общество. – 2015. – Т.16. - №1.

- наличие сайтов ТОС;
 - наличие газеты или периодического издания;
 - наличие страницы о ТОС на сайте администрации муниципалитета;
- 2) активность молодежи в ТОС:
- наличие Молодежного Совета ТОС;
 - степень участия молодежи в мероприятиях в сфере ТОС;
 - количество жителей и семей, получивших услуги, помощь и поддержку от молодежного актива ТОС;
 - количество добровольцев, участвующих в организации мероприятий и деятельности ТОС;
 - количество публикаций в СМИ о деятельности Молодежного Совета ТОС;
 - количество разработанных и внедренных Молодежным Советом ТОС проектов по различной направленности;
- 3) ресурсная обеспеченность ТОС:
- наличие долгосрочной целевой программы (региональной или муниципальной);
 - наличие плана развития территории ТОС с планируемым бюджетом;
 - наличие конкурсов и грантов по благоустройству территории ТОС;
 - наличие организационно-методического оснащения деятельности ТОС;
- 4) форма взаимодействия органов власти и ТОС (сотрудничество):
- учет мнения председателей ТОС при принятии решений в мероприятиях, касающихся развития территории, при принятии нормативно-правовых актов;
 - количество мероприятий, проведенных совместно с администрацией муниципалитета;
 - количество обращений ТОС в администрацию муниципалитета;
 - количество проектов, реализованных ТОС совместно с органами власти;
 - наличие программ по обучению и повышению уровня знаний активистов ТОС;

- наличие организационно-консультационной и финансовой поддержки гражданской активности со стороны законодательной и исполнительной власти муниципалитета, региона;

5) уровень структурной организации ТОС:

- наличие института местного взаимодействия (ассоциации органов ТОС);
- участие в мероприятиях по обмену опытом деятельности ТОС;
- участие в региональных, федеральных мероприятиях, посвященных развитию ТОС.

Из приведенного перечня показателей совершенно очевидно, что в подавляющем своем большинстве измерению подвергаются процессы, а не результаты. В качестве практической иллюстрации ниже приводится анализ развития ТОС в городе Рязани.⁶⁷

Опираясь на данные проведенного опроса членов ТОС, были выделены следующие показатели гражданской активности на уровне ТОС:

1) информированность о ТОС (широкая пропаганда в СМИ):

- наличие сайтов ТОС;
- наличие газеты или периодического издания;
- наличие страницы о ТОС на сайте администрации города;

2) активность молодежи в ТОС:

- наличие Молодежного Совета ТОС;
- степень участия молодежи в мероприятиях в сфере ТОС:
 - количество жителей и семей, получивших услуги, помощь и поддержку от молодежного актива ТОС (показатель рассматривается в динамике);
 - количество добровольцев, участвующих в организации мероприятий и деятельности ТОС (показатель рассматривается в динамике);
 - количество публикаций в СМИ о деятельности Молодежного Совета ТОС

⁶⁷ Солнцева Ю.Г. *Гражданское общество как фактор социально-экономического развития региона, магистерская диссертация. Рязань: РГРТУ, 2013.*

- (показатель рассматривается в динамике);
- количество разработанных и внедренных Молодежным Советом ТОС проектов по различной направленности;
- 3) ресурсная обеспеченность ТОС:
- наличие долгосрочной целевой программы (областной, городской) и ее финансовое обеспечение;
 - наличие плана развития территории с заложенным бюджетом для каждого ТОСа или Совета территории;
 - наличие конкурсов и грантов по благоустройству территории;
 - наличие организационно-методического оснащения;
- 4) форма взаимодействия органов власти и ТОС (сотрудничество):
- учет мнения председателей ТОС при принятии решений в мероприятиях, касающихся развития территории, при разработке нормативно-правовых актов;
 - количество мероприятий, проведенных совместно с администрацией города (показатель рассматривается в динамике);
 - количество проектов, реализованных ТОС совместно с органами власти (показатель рассматривается в динамике);
 - наличие программ по обучению и повышению уровня знаний активистов ТОС;
 - наличие организационной и финансовой поддержки гражданской активности со стороны законодательной и исполнительной власти региона;
- 5) уровень структурной организации ТОС:
- наличие института местного взаимодействия (в Рязани – Ассоциация органов ТОС);
 - структура организационной модели, которая действует на уровне исполнительного органа ТОС;
- 6) межрегиональное сотрудничество ТОС:
- участие в мероприятиях по обмену опытом деятельности ТОС;
 - участие в региональных, федеральных мероприятиях, посвященных развитию ТОС.

В соответствии с выделенными показателями далее приводится характеристика состояния ТОС в городе Рязани.

6.3. Анализ развития территориального общественного самоуправления в городе Рязани

Анализ выполнен по состоянию на 2013 год (рисунки 5-12).



Рис. 5. Количество комитетов (советов) ТОС (в поселках, микрорайонах и кварталах) по городу Рязани



Рис. 6. Количество уличных комитетов ТОС по городу Рязани



Рис. 7. Количество домовых комитетов ТОС по городу Рязани

В период с 2007 по 2013 годы динамика количества различных органов ТОС положительная:

- количество комитетов (советов) ТОС (в поселках, микрорайонах и кварталах) с 2007 г. по 2010 г. увеличилось на 3 комитета, из них количество комитетов в поселках осталось на прежнем уровне, а в микрорайонах и кварталах появилось 3 новых комитета ТОС;

- количество уличных комитетов ТОС выросло на 2 комитета ТОС;

- существенно возросло количество домовых комитетов ТОС с 2010 г., их стало 1901, т.е. увеличилось на 600 комитетов ТОС.



Рис. 8. Число активистов-общественников по городу Рязани

Число активистов-общественников по городу Рязани с 2007 по 2010 годы выросло на 1800 человек и, как можно увидеть из графика, на 2010 г. составляет 8000 человек. В 2013 г. количество активистов снизилось до 5000 человек.



Рис. 9. Площадь, занимаемая территориальным общественным самоуправлением в Рязани

Площадь, занимаемая территориальным общественным самоуправлением по состоянию на 2013 г., составляет 88 % от всей жилой площади города, что характеризует увеличение ее на 8 % относительно 2007 г. и на 2 % относительно 2010 г.

По количеству жителей, проживающих на территориях органов общественного самоуправления за период времени 2007-2010 г., можно увидеть заметное увеличение числа жителей на 50 тысяч человек, а с 2010 по 2013 год увеличение составило 3 тысячи человек.



Рис. 10. Количество жителей, проживающих на территориях органов общественного самоуправления



Рис. 11. Процент жителей, проживающих на территориях органов общественного самоуправления, от количества всего населения Рязани

Соответственно произошел и рост процента числа жителей, проживающих на территориях органов общественного самоуправления, от количества всего населения Рязани и составил 13 % в 2013 году относительно 2007 года (10 % в 2010 году относительно 2007 года, 3 % в 2013 году относительно 2010 года).



Рис. 12. Количество обращений ТОС в администрацию г. Рязани

В основном органы ТОС обращаются в администрацию за методической, юридической, консультационной помощью, а также по вопросам досуговых мероприятий. Из графика видно, что с каждым годом количество обращений в администрацию г. Рязани увеличивается, так с 2007г. по 2008г. выросло на 34 обращения, а в период с 2008г. по 2009г. выросло на 7 обращений. За 2012 г. проведено 77 консультаций по вопросам отчетности, регистрации НКО, внесения изменений в сведения о НКО. Динамический рост обращений характеризует повышение активности граждан на уровне ТОС.



Рис. 13. Количество заявок на участие в городском смотре-конкурсе «Лучший комитет (совет) территориального общественного самоуправления»

Одним из самых ярких проектов, наглядно иллюстрирующих высокие достижения органов территориального общественного самоуправления, является городской смотр-конкурс на «Лучший комитет (Совет) территориального общественного самоуправления» (рисунок 13). Конкурс на лучший ТОС направлен на достижение следующих целей⁶⁸:

- активизация участия граждан в процессе развития местного самоуправления;
- поддержка инициатив горожан, активистов комитетов ТОС в сфере благоустройства территории проживания;
- содействие развитию общественной активности и социальной ответственности граждан;
- создание условий для самореализации жителей города в общественной деятельности;
- выявление и поддержка наиболее активных граждан

⁶⁸ Организация деятельности комитетов территориального общественного самоуправления г. Рязани: информационно-методическое пособие. – Рязань. Администрация города Рязани (управление развития местного самоуправления). – 84 с.

города в системе социально-культурной работы по месту жительства;

- поиск инновационных форм и методов реализации творческих проектов, направленных на повышение культуры среды проживания.

Победители конкурса определяются по ряду критериев:

- образцовое содержание жилого фонда;
- благоустройство территории;
- наличие детских площадок, зеленых насаждений,

оборудованных мест отдыха и т.п.

Данные, приведенные выше, в той или иной степени отражают активность взаимодействия населения и власти, что является неотъемлемым механизмом развития гражданской активности населения. На примере Рязани можно заметить практику двустороннего сотрудничества, где власть и общество движутся навстречу друг другу, тем самым, образуя властно-общественный консенсус на местах.

Но нас больше интересует не взаимоотношение и взаимопонимание властных структур и территориального сообщества (в рамках ТОС), хотя и это безусловно важно, сколько способность самого сообщества производить своими силами и под свою ответственность целесообразные и продуктивные действия.

6.4. Сравнительная оценка развития территориального общественного самоуправления

Развитие ТОС в России уже имеет свою (хотя пока и не богатую) историю. Создание ТОС и их реальная деятельность уже не являются единичными фактами. Это уже явление массовое, внимание к которому все возрастает как со стороны органов власти, так и со стороны населения. Наблюдение за процессом развития ТОС и попытки его анализа объективно приводят к задаче сравнительного анализа. Возникает объективная необходимость оценки состояния и развития ТОС в различных городах и регионах.

Какой-либо формализованной методики его оценки нет. Хотя, конечно, в научной литературе, средствах массовой информации, аналитических докладах региональных правительств и местных администраций приводится целый набор показателей, характеризующих развитие ТОС, а на их основе пытаются делать итоговые выводы о той или иной степени их развитости.

Далее мы попытаемся сформулировать подходы к созданию методики оценки степени развитости ТОС, дающие возможность

сравнивать их развитие в различных территориях (городах).⁶⁹

Ранее уже был выполнен анализ показателей состояния и процессов развития ТОС. Кратко подведем его итоги.

1. Первое, что встречается в различного рода отчетах, анализах, статистических данных и информации с сайтов муниципальных администраций и региональных правительств, это *количество зарегистрированных органов ТОС*. Под этим понимается количество комитетов (советов) ТОС в поселках, микрорайонах, кварталах, количество уличных и домовых комитетов ТОС и пр.

2. Оценивается также *площадь*, занимаемая ТОС; *количество жителей*, проживающих на территориях органов общественного самоуправления (в абсолютном и процентном выражении); *число активистов-общественников ТОС*, *количество добровольцев, участвующих в организации мероприятий* и деятельности ТОС, *степень участия молодежи* в мероприятиях в сфере ТОС и пр.

Представленные в первых двух пунктах показатели дают некоторую формальную характеристику развития ТОС. Они отражают сам факт существования ТОС и его некоторые размеры. Следующий же блок показателей характеризует не просто существование, а уже некоторый уровень развития ТОС. Эти показатели отражают организационно-информационную инфраструктуру развития ТОС.

3. Уровень структурной организации ТОС характеризуют: *наличием института местного взаимодействия (ассоциации органов ТОС)*; *участием в региональных, федеральных мероприятиях, посвященных развитию ТОС*.

4. В области информационного обеспечения деятельности ТОС применяются следующие показатели:

наличие сайтов ТОС;

наличие газеты или периодического издания;

наличие страницы о ТОС на сайте администрации муниципалитета.

5. Немаловажным фактором в развитии ТОС является его взаимодействие с органами власти, поддержка и стимулирование развитие ТОС со стороны местных администраций. В числе показателей, характеризующих такое взаимодействие, часто указывают следующие:

⁶⁹ *Перфильев С.В., Протасова Н.В. Рейтинговая оценка территориального общественного самоуправления. Эффективность управления в XXI веке: Власть. Бизнес. Общество. Массовые коммуникации. Межвузовский студенческий круглый стол. 2014.*

учет мнения ТОС при принятии решений в мероприятиях, касающихся развития территории, при принятии нормативно-правовых актов;

количество мероприятий, проектов, проведенных и реализованных совместно с органами власти;

наличие программ по обучению и повышению уровня знаний активистов ТОС;

наличие организационно-консультационной и финансовой поддержки ТОС со стороны законодательной и исполнительной власти муниципалитета, региона;

наличие конкурсов и грантов по благоустройству территории ТОС;

наличие целевой программы (региональной или муниципальной) развития ТОС;

наличие плана развития территории ТОС.

Из приведенного выше перечня показателей совершенно очевидно, что в подавляющем своем большинстве измерению подвергаются процессы, а не результаты. Процессы легче поддаются измерению. Очевидно, поэтому они чаще и используются при анализе. Кроме того, сам процесс развития ТОС в России хотя и имеет уже свою историю, но пока еще все-таки находится скорее на начальном этапе своего развития. И это тоже причина, по которой чаще в данном случае измеряют не результаты, а процессы. Однако появляются не только процессы, но и результаты. И именно результаты являются настоящими содержательными индикаторами развития ТОС.

6. Ниже мы приводим те показатели, которые по нашему мнению могут быть использованы в качестве результатов деятельности ТОС. Приведенные показатели взяты из опыта работы ТОС в различных регионах страны⁷⁰:

озеленение и благоустройство дворов. Обрезка и уборка деревьев и насаждений;

отслеживание состояния дорожного покрытия и тротуаров, особенно внутридворовых территорий;

уборка мусора, перенос контейнерных площадок в удобные места;

обустройство детских площадок;

⁷⁰ Данные с официальных сайтов администраций городов России (<http://admrzn.ru/>; <http://www.beladm.ru/>; <http://www.lipetskcity.ru/>; <http://www.vladimir-city.ru/>; <http://www.gradkostroma.ru/>; <http://www.kaluga-gov.ru/>)

ремонт подъездов;
работы по освещению отдельных улиц и дворов;
оказание помощи и содействие финансовому управлению городской администрации в работе с гражданами, имеющими задолженность по уплате налогов;
оказание помощи финансовому управлению городской администрации по составлению списков лиц, сдающих квартиры в наем;
ликвидация объявлений, расклеенных в несанкционированных местах;
распространение среди жителей пригласительных на различные культурные мероприятия;
проведение плановых рейдов совместно с ГИБДД по парковке автомобилей и эвакуации брошенных машин;
проведение плановых рейдов по противопожарной безопасности совместно с представителями противопожарной службы;
проведение плановых рейдов совместно с представителями РОВД по общежитиям с целью проверки соблюдения паспортного режима;
участие в организации движения общественного транспорта в удаленные населенные пункт и отдаленные микрорайоны;
участие в контроле за несанкционированной торговлей в неустановленных местах.

Полагаем, что приведенный перечень результативных показателей является далеко не исключительным и может расширяться. А выполненный ранее аналитический обзор является основой для некоторой методики оценки деятельности ТОС (далее – методики). В той или иной мере приведенные показатели (совместно с их количественными измерителями) дают представление о наличии и степени активности ТОС.

Целью методики является оценка степени развитости ТОС. Результатом ее должна являться возможность проводить сравнение деятельности ТОС в различных регионах и муниципалитетах и выстраивать ранговый (рейтинговый) порядок по степени их развитости. Таким образом, необходимо предложить некоторый механизм формирования рейтинга ТОС.

Представляется очевидным, что рейтинг должен иметь аддитивную формулу, а его составляющие формироваться как раз из приведенного выше перечня показателей. Вопрос состоит в группировке приведенных показателей и присвоении каждой группе

весового коэффициента.

Ранее были рассмотрены несколько (точнее – шесть) групп показателей характеризующих ТОС с различных сторон. Представляется целесообразным разбить их по степени значимости на три составляющие (три класса).

В первый класс войдут показатели, характеризующие сам факт существования ТОС на территории и (если так можно выразиться) размеры этого существования. В этот класс войдут показатели, указанные в первых двух группах.

Во второй класс войдут показатели, характеризующие не просто факт существования ТОС, а некоторый уровень его взаимодействия с местными органами власти, наличие уже некоторой инфраструктуры развития ТОС (сайт, СМИ, ассоциация ТОС и пр.). Наличие подобных процессов естественно отражает более высокий уровень развития ТОС. В этот класс войдут показатели, указанные ранее в группах с третьей по пятую.

И наконец, в третий класс должны войти показатели, указанные в группе шесть. Эти показатели характеризуют результативность деятельности ТОС. Очевидно, что это самая значимая (важная) группа показателей.

Таким образом, формализованный рейтинг развития (деятельности) ТОС в самом общем виде будет иметь следующий вид:

$$R = R_1 + R_2 + R_3 , \quad (1)$$

где

R_1 – рейтинг ТОС по группе показателей первого класса;

R_2 – рейтинг ТОС по группе показателей второго класса;

R_3 – рейтинг ТОС по группе показателей третьего класса.

Поскольку значимость показателей каждого класса различна, то предполагается ввести весовые коэффициенты. Тогда это выражение (1) примет вид:

$$R = k_1R_1 + k_2R_2 + k_3R_3 , \quad (2)$$

где

k_1 – весовой коэффициент по группе показателей первого класса;

k_2 – весовой коэффициент по группе показателей второго класса;

k_3 – весовой коэффициент по группе показателей третьего класса.

Выражение (2) имеет самый общий вид и требует уточнений. Дело в том, что рейтинги R_1 , R_2 , R_3 , сами являются производными, имеющими аддитивный вид, поскольку включают в себя несколько первичных показателей. А так как приведенный перечень показателей «не является исключительным и может расширяться», то методологически это означает, что в соответствии с выражением (2) конечное значение рейтинга не ограничено и может расти.

Что же получится, если попробовать применить предложенное формульное определение уровня развития ТОС на практике? Далее приводятся некоторые самые первичные расчеты на примере шести региональных столиц ЦФО: Рязань, Белгород, Липецк, Владимир, Калуга, Кострома⁷¹. В расчетах использовались только те показатели, которые являются общедоступными и публикуются в открытом доступе. Это обстоятельство существенно влияет не только на саму методику, но и на результаты, полученные на ее основе.

В качестве показателя R_1 , используемого в выражениях (1) и (2), принималось количество зарегистрированных ТОС (таблица 5).

В отличие от рейтинга по первой группе показателей R_1 , который определялся по единственному показателю и потому не являлся расчетным, рейтинг по второй группе показателей R_2 - аддитивный и определялся выражением:

$$R_2 = R_2^1 + R_2^2 + R_2^3 + R_2^4, \quad (3)$$

где

R_2^1 - наличие муниципальной (городской, районной) ассоциации органов ТОС;

R_2^2 - наличие сайтов ТОС;

R_2^3 - наличие газеты или периодического издания ;

R_2^4 - наличие конкурсов и грантов по благоустройству территории ТОС со стороны органов муниципальной власти.

⁷¹ Данные с официальных сайтов администраций городов России. (<http://admrzn.ru/>; <http://www.beladm.ru/>; <http://www.lipetskcity.ru/>; <http://www.vladimir-city.ru/>; <http://www.gradkostroma.ru/>; <http://www.kaluga-gov.ru/>)

Таблица 5

Количество зарегистрированных ТОС и рейтинг R_1

	Количество зарегистрированных ТОС	R_1
Рязань	38	3
Белгород	107	6
Липецк	35	1
Владимир	47	4
Калуга	49	5
Кострома	35	1

При подсчете рейтинговых значений по показателю R_2 , следует отметить, что в этом случае может быть принято во внимание только наличие или отсутствие тех или иных результативных показателей, так как в подавляющем своем большинстве измерению подвергаются процессы, а не результаты.

$$R_2 = a * R_2^1 + a * R_2^2 + a * R_2^3 + a * R_2^4, \quad (4)$$

где

$a = 1$, если в МО существует выбранный процесс;

$a = 0$, если в МО отсутствует выбранный процесс.

Полученные результаты приведены в таблице 6.

Таблица 6

Рейтинг городов по группе показателей второго класса R_2

	Выражение, определяющее R_2	R_2
Рязань	$1 * R_2^1 + 1 * R_2^2 + 1 * R_2^3 + 1 * R_2^4$	6
Белгород	$1 * R_2^1 + 1 * R_2^2 + 0 * R_2^3 + 1 * R_2^4$	3
Липецк	$1 * R_2^1 + 1 * R_2^2 + 1 * R_2^3 + 1 * R_2^4$	6
Владимир	$1 * R_2^1 + 0 * R_2^2 + 0 * R_2^3 + 1 * R_2^4$	1
Калуга	$1 * R_2^1 + 0 * R_2^2 + 0 * R_2^3 + 1 * R_2^4$	1
Кострома	$1 * R_2^1 + 0 * R_2^2 + 1 * R_2^3 + 1 * R_2^4$	3

Аналогично расчету рейтинга R_2 определялся рейтинг по группе показателей R_3 :

$$R_3 = a * R_3^1 + a * R_3^2 + a * R_3^3 + a * R_3^4, \quad (5)$$

где

R_3^1 - озеленение и благоустройство дворов, отслеживание состояния дорожного покрытия и тротуаров, уборка мусора, перенос контейнерных площадок в удобные места;

R_3^2 - обустройство детских площадок, ремонт подъездов, работы по освещению отдельных улиц и дворов;

R_3^3 - оказание помощи и содействие финансовому управлению городской администрации в работе с гражданами (имеющими задолженность по уплате налогов, оказание помощи финансовому управлению городской администрации по составлению списков лиц, сдающих квартиры в наем).

Полученные результаты приведены в таблице 7.

Таблица 7

Рейтинг городов по группе показателей третьего класса R_3

	Выражение, определяющее R_3	R_3
Рязань	$1 * R_3^1 + 1 * R_3^2 + 0 * R_3^3$	1
Белгород	$1 * R_3^1 + 1 * R_3^2 + 0 * R_3^3$	1
Липецк	$1 * R_3^1 + 1 * R_3^2 + 0 * R_3^3$	1
Владимир	$1 * R_3^1 + 1 * R_3^2 + 1 * R_3^3$	2
Калуга	$1 * R_3^1 + 1 * R_3^2 + 0 * R_3^3$	1
Кострома	$1 * R_3^1 + 1 * R_3^2 + 0 * R_3^3$	1

Итоговый рейтинг, определенный в соответствии с выражением (1), приведен в таблице 8.

Таблица 8

Итоговый рейтинг

	R_1	R_2	R_3	R
Рязань	3	6	1	10
Белгород	6	3	1	10
Липецк	1	6	1	8
Владимир	4	1	2	7
Калуга	5	1	1	7
Кострома	1	3	1	5

Итоговый рейтинг, определенный в соответствии с выражением (2), учитывающий разную значимость показателей (их весовые коэффициенты), приведен в таблице 9.

Таблица 9

Итоговый рейтинг с учетом весовых коэффициентов

	R с учетом весовых коэффициентов
Рязань	26
Белгород	29
Липецк	20
Владимир	24
Калуга	22
Кострома	14

В расчетах принималось следующее значение весовых коэффициентов:

$$k_1 = 3,$$

$$k_2 = 2,$$

$$k_3 = 5.$$

Приведенные расчеты и предложенный рейтинговый метод расчета имеют самый первичный и оценочный характер.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2011.
3. Ануфриев Н.П. Правительственная регламентация образования частных обществ в России. Вопросы административного права. М.: 1917. Кн.1. 39с.
4. Белянин А.В. Доверие в экономике и общественной жизни / А.В. Белянин, В.П. Зинченко. – Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2010.
5. Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5. С. 60-74.
6. Вуколов Н. Гражданское общество: индексы активности / Н. Вуколов // Международная конференция о проблемах экономического и социального развития: сб. науч. ст. ВШЭ. 2008.
7. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996.
8. Кил Л., Элиот И. Экономические циклы и реформа государственной службы в США // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М., 1999. С. 58–59.
9. Киселева Н.В. Возникновение советского феномена массовых добровольных обществ. Ростов-на-Дону: Рост. гос. ун-т., 1998.
10. Коржихина Т.П. Извольте быть благонадежны! М.: РГГУ, 1997.
11. Коржихина Т.П., Степанский А.Д. Из истории общественных организаций // Историки спорят / под ред. В.С. Лельчука. М.: Издательство политической литературы, 1988.
12. Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. 2003. №9. С.8.
13. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. №3. С.121-139.
14. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Практика использования основных инструментов НРМ в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1.

15. Кузнецов Е. Пробудиться, догнать и устремиться вперед: Механизмы запуска инновационного роста России. Препринт >WP5/2002/07. М.: ГУ ВШЭ, 2002. С. 4.
16. Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. - Институты: от заимствования к выращиванию. - Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. Доклад VI Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» опубликован отдельным изданием (М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005) и в сб.: Модернизация экономики и выращивание институтов / отв. ред. Е.Г. Ясин: В 2 кн. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. Кн. 1. С. 7-64.
17. Ляско А. Доверие и транзакционные издержки // Вопросы экономики. 2003. №1.
18. Маркс К. Капитал. Т. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. Собр. соч. 2-е изд. Т. 23.
19. Мау В.А. Между модернизацией и застоём: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. 2013. № 2.
20. Мерсиянова И.В. Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества / И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. - 220 с. (Сер. «Мониторинг гражданского общества». Вып. I).
21. Мэннинг Н., Паркинсон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. М., 2003.
22. Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп: Пер. с англ. / М. Олсон.- М.: фонд экономической инициативы, 1995. - 165 с.
23. Организация деятельности комитетов территориального общественного самоуправления г. Рязани: информационно-методическое пособие. – Рязань. Администрация города Рязани (управление развития местного самоуправления). – 84 с.
24. Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности. — М.: Мысль, ИРИСЭН, 2011.
25. Перфильев С.В., Кузнецова О.И. Проблемы оценки экономической эффективности территориального общественного самоуправления // Личность. Культура. Общество. 2014. Т.16. №3.
26. Перфильев С.В., Протасова Н.В. Рейтинговая оценка территориального общественного самоуправления.

- Эффективность управления в XXI веке: Власть. Бизнес. Общество. Массовые коммуникации. Межвузовский студенческий круглый стол. 14 ноября 2014.
27. Поланьи К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / пер. с англ. А.А. Васильева и др. – СПб.: Алетейя, 2002.
 28. Полищук Л., Меняшев Р. Экономическое значение социального капитала // Вопросы экономики, 2011, №12. с. 46 – 65.
 29. Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы//Экономика и математические методы. Т. 35. 1999. № 2.
 30. Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. №3. С. 37.
 31. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. – М., 1999.
 32. Состоится ли новая модель экономического роста в России? [Текст] : сб. докл. к XIV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Москва, 2–5 апр. 2013 г. / Е. Г. Ясин, Н. В. Акиндинова, Л. И. Яковсон, А. А. Яковлев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — 67, [1] с. — 1600 экз. — ISBN 978-5-7598-1066-7 (в обл.)
 33. Тамбовцев В.Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы // Доклады РЕЦЭМ (Издание Российско-Европейского центра экономической политики). – М., 2004. – С. 129-175.
 34. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. —554 с.
 35. Туманова А.С. Общественные организации и русская публика в начале XX века. М.: Новый хронограф, 2008. 320 с.
 36. Фукуяма Ф. Социальные добродетели и путь к процветанию. – М.: АСТ, 2006.
 37. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2008.
 38. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р.А.Кочкаров; Фин. акад. при Пр-ве РФ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 223 с.
 39. Яковсон Л.И. Российский третий сектор: от импорта к

- импортозамещению // Некоммерческий сектор: экономика, право и управление. Материалы международной научной конференции. М.: ГУ ВШЭ, 2007. С. 43-58.
40. Якобсон Л.И., Санович С.В. Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // Общественные науки и современность. 2009. №4.
 41. Ясин Е.Г. Модернизация и общество // Вопросы экономики. № 5. 2007.
 42. Ясин Е.Г. Модернизация и общество [Текст]: докл. К VIII Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и общественное развитие», Москва, 3-5 апреля 2007 г. / Е.Г. Ясин; Гос. Ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 6.
 43. Ясин Е.Г. Сценарии для России на долгосрочную перспективу. Новый импульс через два десятилетия: докл. к XIII Междунар. науч. конф. ВШЭ по проблемам развития экономики и общества. Москва, 3–5 апреля 2012 г. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012.
 44. Одинцова Н.А. Государственное управление экономикой: обоснование системы менеджмента. Электронное научное издание «Эффективная экономика». Электронный ресурс. Режим доступа:
<http://www/economy.nayka.com.ua/?op=1&z=310>
 45. Черемушкин С. Концепции государственного управления. Электронный ресурс. Режим доступа:
<http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>
 46. Becker, Gary S. Human Capital. — N.Y.: Columbia University Press, 1964.
 47. Hanifan L.J. The Rural School Community Center// Annals of the American Academy of Political and Social Science – 1967. – P. 130 – 138.
 48. Putnam R.D. Bowling Alone: America's declining social capital // Journal of Democracy. 1995. 6: 6578.
 49. Putnam R.D. Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Перфильев Сергей Валерьевич
Горбова Ольга Юрьевна
Кузнецова Ольга Ивановна
Протасова Наталья Вячеславовна
Беев Александр Павлович

Институциональные реформы и гражданское общество

Редактор Н.А. Орлова
Корректор С.В. Макушина
Подписано в печать 25.12.14. Формат бумаги 60 x 84 1/16.
Бумага писчая. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 5,5.
Тираж 500 экз. Заказ 2989.
Рязанский государственный радиотехнический университет.
390005, Рязань, ул. Гагарина, 59/1.
Редакционно-издательский центр РГРТУ.